

Note. 2020년 6월 13일, 기본소득한국네트워크 월례 쟁점토론회 “쟁점 5. 기본소득과 부동산 불평등”을 위한 발제자료입니다.

발제자: 강남훈 이사장

부동산 투기를 막기 위한 토지배당

이 장에서는 기후위기 분석에서 종종 사용되는 시스템 다이내믹스(시스템 동학)를 소개하고 그것을 활용해서 부동산 문제를 설명해 보려고 한다.

1. 시스템 다이내믹스

시스템(system)이란 일련의 상호작용, 상호연결, 상호의존하는 요소들로 이루어진 복잡한 전체(complex whole)를 말한다. 시스템은 항상 더 큰 시스템 안에 내포되어 있는데, 특정한 목적, 특정한 기능의 관점에서 분석 대상이 되는 시스템의 경계를 정한다.

시스템 다이내믹스((system dynamics)는 MIT 대학 슬로언 경영대학원(MIT Sloan School of Management)의 포레스터(Jay Forrester)에 의해서 개발된 방법론으로서, 시스템의 변수들을 직선적 인과관계가 아니라 순환적 인과관계의 관점에서 파악하는 동학적 분석 방법이다. 시스템 다이내믹스 방법론을 활용한 대표적인 연구로서는 지구의 생태적 한계를 연구한 <성장의 한계>를 들 수 있다.(Meadows, 1972, 2004)

시스템 사고

시스템 다이내믹스의 접근 방식을 시스템 사고(system thinking)라고도 부른다. 시스템 사고와 전통적 사고의 차이를 다음과 같이 요약할 수 있다.

<표 2.1.1> 전통적 사고와 시스템 사고

전통적 사고	시스템 사고
문제와 원인 사이의 관계는 분명하고 쉽게 추적할 수 있다.	문제와 원인 사이의 관계는 간접적이고 불분명하다.
문제의 책임은 조직 내부 또는 외부에 있는 어떤 다른 것이고, 그것이 변해야 한다.	우리가 우리 문제를 인식하지 못한 채로 만들어 내고 있다. 우리는 우리의 행동 변화를 통해서 문제를 해결하는 데 상당한 통제력 또는 영향력을 발휘할 수 있다.
단기적 성공을 가져오는 정책 설계는 장기적 성공도 가져온다.	대부분의 성급한 대책은 의도하지 않은 결과를 가져온다. 그것은 장기적으로 아무런 효과가 없거나 문제를 더 악화시킨다.
전체를 최적화 하려면 부분을 최적화 해야 한다.	전체를 최적화 하려면 부분 사이의 관계를 개선해야 한다.
많은 수의 독립된 정책을 동시에 공격적으로 실행한다.	조정된 소수의 핵심적인 변화들을 상당한 기간 동안 지속적으로 추진할 때에만 커다란 시스템 변화를 가져올 수 있다.

자료: Stroh(2015, p. 23)

시스템 사고는 시스템을 구성하는 변수들 사이의 인과관계를 선형이 아니라 순환형(고리형)으로 바라본다. 순환형 인과관계란 A 변수가 B 변수에 영향을 미치면서, B 변수가 직접적으로든 간접적으로든 다시 A 변수에 영향을 미치는 관계를 말한다. 예를 들어, 수요가 증가하면 가격이 증가하지만, 가격이 증가하면 수요가 감소한다.

변수들 사이의 인과관계를 화살표로 그린 것을 인과고리 지도(causal loop diagram)라고 부른다. 흔히 두 변수가 같은 방향으로 움직이면 화살표 옆에 +(s) 표시를 하고, 반대 방향으로 움직이면 -(o) 표시를 한다.¹ 인과관계를 화살표로 표시하면 시작한 곳으로 되돌아오는 고리(loop)가 형성될 수 있다. 이러한 고리를 피드백 고리(feedback loop)라고 부른다. 피드백 고리는 순환형 인과관계를 나타낸다. 피드백 고리로 인해서 어떤 현상이

¹ s는 같은 방향(same)을 의미하고 o는 반대 방향(opposite)을 의미한다.

발생한다고 할 때 고리 안에 있는 어떤 하나의 변수를 현상의 원인이라고 보기는 힘들다. 그 현상의 원인은 고리 자체이다. 이와 같이 시스템 사고에서는 어떤 현상의 원인을 시스템 자체에서 찾는 것을 중시한다.

<그림 2.1.1> 균형 피드백 고리와 강화 피드백 고리



<그림 2.1.1>에는 두 종류의 피드백 고리가 나타나 있다. 왼쪽 고리에서는 수요가 증가하면 가격도 증가하고 가격이 증가하면 수요가 감소한다. 반대로 수요가 하락하면 가격도 하락하고 가격이 하락하면 수요가 증가한다. 이와 같이 큰 변수가 작아지거나 작은 변수가 커지는 고리를 균형 피드백 고리(balancing feedback loop)라고 한다.

오른쪽 고리에서는 소득이 증가하면 투자도 증가하고 다시 소득이 더 증가한다.(호순환) 반대로 소득이 감소하면 투자도 감소하고 소득은 더 감소한다.(악순환) 이런 고리를 강화 피드백 고리(reinforcing feedback loop)라고 부른다. 흔히 선순환(virtuous cycle)이나 악순환(vicious cycle) 모두 강화 피드백 고리에 속한다.

고리 안에 - 화살표가 있다고 무조건 균형 피드백 고리는 아니다. 고리 안에 - 화살표가 하나도 없거나 짝수 개 있으면 강화 피드백 고리이고 그렇지 않으면 균형 피드백 고리가 된다.

시장 시스템

시장 시스템은 다음과 같은 인과고리 지도로 표시할 수 있다.

<그림 2.1.2> 시장 시스템



왼쪽 고리를 살펴보자. 수요가 증가하면 위의 화살표를 통해서 가격이 증가하고, 가격이 증가하면 아래 화살표를 통해서 수요가 감소하게 된다. 수요가 감소하면 위의 화살표를 통해서 가격이 하락하게 된다. 오른쪽 고리를 살펴보자. 가격이 증가하면 위의 화살표를 통해서 공급도 증가한다. 공급이 증가하면 아래쪽 화살표를 통해서 가격이 하락한다. 이와 같이 시장 시스템은 두 개의 균형 피드백 고리가 가격을 안정시키는 방향으로 움직이도록(가격이 올라가면 공급이 증가하면서 수요가 감소해서 양쪽에서 가격 하락 압력이 생기도록) 합쳐 놓은 시스템이다.

부동산 시장 시스템

부동산 시장의 인과고리 지도는 보통 시장과 조금 다르다.

<그림 2.1.3> 부동산 시장 시스템



부동산 시장 시스템도 두 개의 균형 피드백 고리로 구성되어 있는 것은 마찬가지이다. 그러나 가격의 상승이 공급의 상승으로 이어지는 데에는 시간적인 지연이 있다. 예를 들어 대규모 단지 아파트를 공급하는 데에는 3~5년이 걸릴 것이다. 토지의 경우에는 아예 공급이 고정되어 있다. 공급이 지연되는 기간 동안에는 오른쪽 균형 피드백 고리가 작용하지 못하고 왼쪽 고리만 작용해서 균형가격 이상으로 상승했다가, 지연이 끝나서 공급이 쏟아지면 가격이 균형가격 이하로 하락하는 진동 현상이 발생할 수 있다.

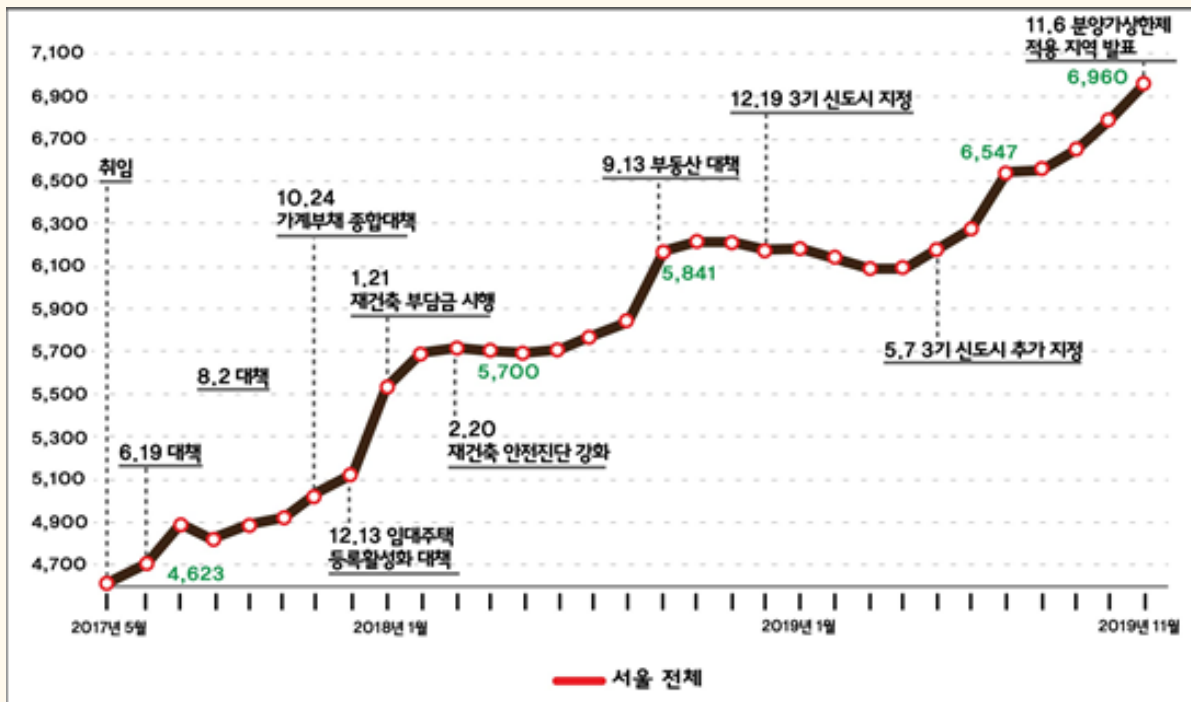
2. 부동산 투기의 나라

너무 비싼 우리나라 땅

<그림 2.2.1>은 2017년 5월부터 30개월 동안 강남 아파트 평당가격 상승률을 보여준다. 강남권의 경우 2017년 5월 4,623만원(11.6억)이었던 평당 가격은, 2019년 11월에는 6,960만원(17.4억)으로 2,337만원(5.8억, 34%) 증가하였다. 그림에는 나타나 있지 않지만 비강남권 아파트는 2,206만원(5.5억원)에서 3,143만원(7.9억원)으로 한 채당 평균 2.4억원, 30%가 올랐다. 25평을 기준으로 하면 강남 아파트 가격은 6억원 상승하였다.(경실련 보도자료, 2019. 11. 28)

<그림 2.2.1> 2017년 이후 강남 아파트 가격 변화

단위: 만원/평



자료: 경실련 보도자료(2019. 11. 28)

<표 2.2.1> 토지 가격 국제적 비교(2015년)

나라	GDP (백만달러)	지가 /GDP	지가 (백만달러)	토지면적 (km ²)	면적당 지가 (천달러/km ²)	한국땅 팔면 몇 번 사나	보유세실효 세율 (%)
호주	1,127,713	3.1	3,518,465	7,692,024	457	2.3	0.31
오스트리아	431,092	1.6	694,057	83,871	8,275	11.7	0.05
캐나다	1,594,899	1.9	2,966,512	9,984,670	297	2.7	0.87
핀란드	233,074	0.9	216,759	338,424	640	37.5	0.26
프랑스	2,719,225	2.5	6,906,832	640,679	10,780	1.2	0.57
독일	3,895,126	1.3	4,868,908	357,114	13,634	1.7	0.13
일본	5,136,019	2.2	11,042,441	377,975	29,215	0.7	0.54
한국	1,933,849	4.2	8,122,166	100,210	81,051	1.0	0.16
네덜란드	852,113	1.5	1,252,607	41,850	29,931	6.5	0.29
스웨덴	479,915	1.6	753,467	450,295	1,673	10.8	0.24
영국	2,768,619	2.5	6,949,234	242,495	28,657	1.2	0.78
평균		2.0					0.33

자료 : 최승문(2018, p. 44), OECD

국제적으로 비교할 때에도 우리나라 부동산은 너무 비싸다. <표 2.2.1>은 주요국의 토지소득 비율(GDP에 대한 토지가격의 비율)을 보여준다. 한국의 토지소득 비율은 GDP의 4.2배로 일본 2.2배에 비교하여 2배 가까이 높고, 인구밀도가 우리와 비슷한 네덜란드의 1.5배와 비교해도 3배에 가깝다. 우리나라의 면적은 캐나다의 100분의 1이지만 우리나라 땅을 다 팔면 캐나다 땅을 2.7번이나 살 수 있다. 면적당 지가도 가장 비싸고, 일본이나 네덜란드의 의 3배에 가깝다. 보유세 실효세율(보유세/민간부동산총액)은 매우 낮아서 민간보유 부동산 총액의 0.16%에 불과하다.

투기 신조어

2019년 극심한 부동산 투기로 인해서 풍자적인 신조어가 유행하고 있다. 몇 가지 예를 들면 다음과 같다.

부동산 카스트: 무주택/9억원 이하/9억~15억원/15억원 초과 등 4등급으로 구분

노블세븐: 강남 4구와 마용성(마포 · 용산 · 성동구) 지칭

영끌: 영혼까지 끌어 모은다는 뜻. 가능한 돈을 모두 동원해 집을 사는 행위

줍줍족: '줍고 또 줍는다' 의 줄인 말. 무순위 청약 쓰는 현금부자 지칭

청포족: 청약 포기족의 줄임말. 경쟁률이 높아져 가점 상승으로 당첨 불가능해진

20~30대가 스스로를 부르는 말

몸테크: 몸과 재테크의 합성어. 직접 살면서 시세차익 기대

똥똥한 한 채: 여러 집보다 알짜 한 채가 있는 게 낫다는 의미

부린이: 부동산과 어린이 합성어. 첫 입문한 초보자

신축불패: 상한제로 신축 집값 떨어지지 않는다는 의미²

개인의 부동산 투기

<표 2.2.5> 자가보유율과 주택보급률 추이

연도	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	증가배율
주택수(천호)	9,570	11,472	15,623	17,672	19,559	19,877	20,313	2.12
가구수(천가구)	12,958	14,391	15,887	17,339	19,111	19,368	19,674	1.52
자가가구수	6,893	7,735	8,826	9,390	10,669	10,743	11,000	1.6
자가보유율	53.2	53.7	55.6	54.2	55.8	55.5	55.9	2.7%p
주택보급률	73.9	79.7	98.3	102.3	102.3	102.6	103.2	29.4%p

자료: 이태경(2020)이 통계청 및 국토교통부 자료를 활용하여 가공한 것.

개인의 부동산 투기는 다주택 소유자가 주도하고 있다. <표 2.2.5>에서 확인할 수 있듯이, 1995년부터 2017년까지 주택 수는 2.12배 늘었고, 주택 보급률은 29.4%p가 늘었지만, 자가보유율은 2.7%p 증가하였다. 주택공급을 2배 이상으로 늘렸음에도

² 서울경제, "영끌·몸테크·청포족서 부동산 카스트까지 ... 규제가 만든 웃픈 신조어", 2020.

불구하고 내 집을 가진 사람의 수는 거의 늘지 않았다. 증가한 주택 공급이 대부분 다주택자에 의해서 구매된 것이다.(이태경, 2020) 투기수요 때문에 주택 가격이 오르는 경우라면 주택 공급을 확대하기보다는 투기수요를 줄이는 것이 효과적이다.

<표 2.2.6>에는 2008년부터 2018년까지의 변화가 나와 있다. 10년 동안 주택이 490만채 증가했는데 이 중 250만채는 다주택자가 사재기하였다. 이러한 다주택자의 투기는 5절에서 살펴볼 임대주택 활성화 정책의 부작용이라고 할 수 있다.

<표 2.2.6> 10년간 주택 소유통계 변화

구분		2008	2018	증가분
주택 소유자 수		1,058만명	1,299만명	241만명
주택 수	전체	1,510만채	1,999만채	489만채
	다주택자보유	452만채	700만채	248만채

자료 : 경실련(2019)

다주택자 중에서도 상위 1%와 상위 10%는 큰 차이가 난다. 상위 10%는 평균 1.2채 더 구매한 반면, 상위 1%는 평균 3.5채 더 구매하였다.

<표 2.2.7> 10년간 주택보유 상위 1%, 상위 10% 보유량 변화

구분		2008	2018	증가분
상위 1%	보유자 수	105,800명	129,900명	24,100명
	보유주택	367,000채	909,700채	542,700채
	1인당	3.5채	7.0채	3.5채
상위 10%	보유자 수	1,058,000명	129만 9,000명	24만 1,800명
	보유주택	2,428,700채	450만 8,000채	207만 9,300채
	1인당	2.3채	3.5채	1.2채

자료 : 경실련(2019)

법인의 부동산 투기

법인의 부동산 투기는 개인에 못지 않다. <표 2.2.8>에는 2007년과 2017년 사이 법인 토지 소유 면적의 변화가 나타나 있다. 10년 동안 개인소유 토지 면적은 5.9% 감소하였는데 법인 소유 면적은 80.3% 증가하였다. 특히 상위 1% 법인이 소유한 토지면적은 140.5% 증가하였다.

<표 2.2.8> 10년간 토지 소유 변화 (단위: 백만 m2)

연도	개인	법인	
		전체	상위1%
2007년	50,926	5,131	2,570
2017년	47,933	9,253	6,182
10년간 변화	-5.9%	80.3%	140.5%

자료: 경실련(2018)

법인의 부동산 투자는 OECD에서 발표하는 비금융법인의 '총고정자본 형성' 대비 '비생산 비금융 자산 순구입 비율'을 살펴보아도 알 수 있다. 비생산 비금융자산의 대부분은 비업무용 부동산이다. <표 2.2.9>에서 확인할 수 있듯이 우리나라의 12년 동안(2005~2016년) 평균이 15.92%인데 비해서 OECD 평균은 1.49%이다. 우리나라 기업은 다른 나라들에 비해서 10배 이상 비업무용 부동산을 구입하였다.

<표 2.2.9> OECD 국가의 총고정형성자본 대비 비생산비금융자산 순구입 비율 (%)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	평균
OECD 평균	0.95	1.98	2.03	1.44	2.19	1.11	1.60	1.55	0.74	2.13	1.77	0.32	1.49
한국	7.53	17.87	15.65	20.31	16.87	17.32	16.99	16.96	19.14	16.69	13.22	12.48	15.92

자료 : stats.oecd.org

부동산 소유 불평등

국토교통부에서는 최근 우리나라 세대별 법인별 토지 보유 상황을 1% 단위로 제공하기 시작하였다. 다음은 2018년 총 22,042,947세대 중 토지를 소유한 13,513,676세대의 백분위별 평균토지소유액(공시지가)이다.

<표 2. 2. 2> 토지소유세대 백분위별 평균토지소유액(2018년, 공시지가, 단위: 백만원)

1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%
0	0.4	1.5	2.8	4.3	5.8	7.4	9	10.6	12.2
...									
21%	22%	23%	24%	25%	26%	27%	28%	29%	30%
27.9	29.3	30.7	32	33.4	34.8	36.3	37.7	39.3	40.8
31%	32%	33%	34%	35%	36%	37%	38%	39%	40%
42.3	43.8	45.4	47	48.7	50.4	52.1	53.9	55.8	57.8
41%	42%	43%	44%	45%	46%	47%	48%	49%	50%
59.8	61.8	63.9	66	68.2	70.5	72.7	75	77.4	80
...									
91%	92%	93%	94%	95%	96%	97%	98%	99%	100%
477.9	522	575.8	642.5	727.9	841	998.8	1247.4	1727.6	4776.3

자료: 통계청

50% 세대(49~50%)는 평균 8천만원의 토지를 소유하고 있는 반면, 91%의 세대는 4억7790만원, 100%(99~100%, 최상위 1%) 세대는 평균 47억7650만원의 토지를 소유하고 있다. 상위 10% 내에서도 최상위 1%와 나머지 사이의 격차가 크다.

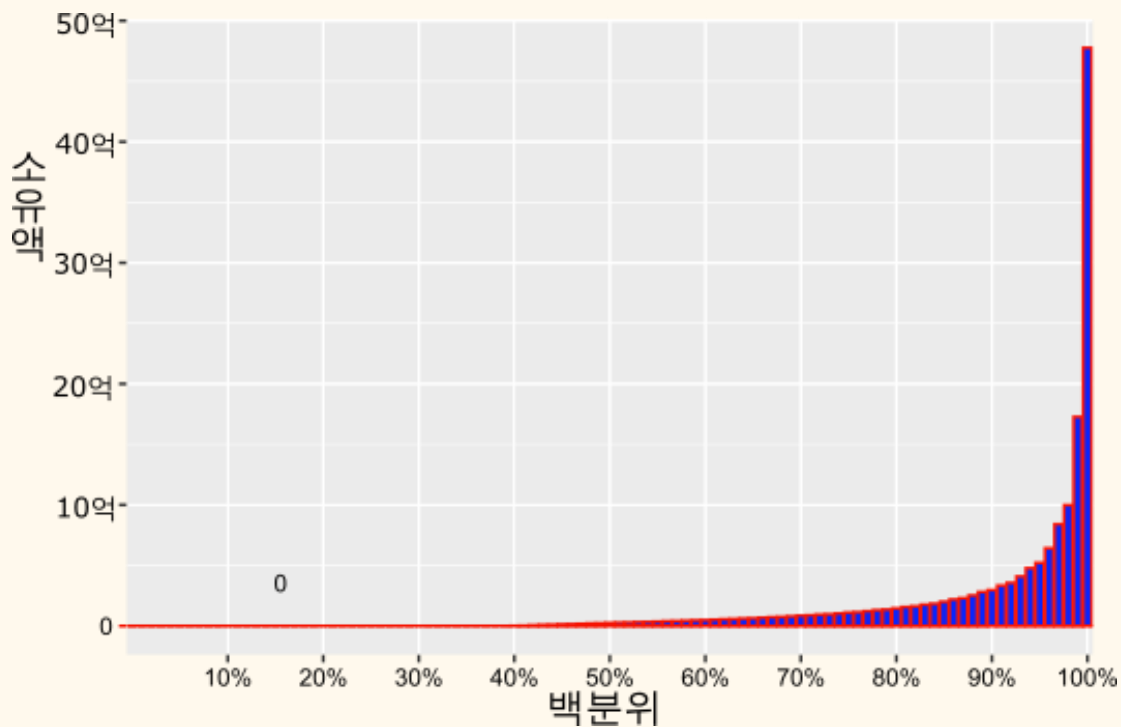
<그림 2.2.2> 토지소유세대 백분위별 토지소유액 (2018, 공시지가)

...									
41%	42%	43%	44%	45%	46%	47%	48%	49%	50%
2.8	5.8	9	10.6	13.6	15.2	18.2	21	22.4	25.2
...									
91%	92%	93%	94%	95%	96%	97%	98%	99%	100%
334.2	356.2	409.3	477.9	522.0	642.5	841.0	998.8	1,727.6	4,776.3

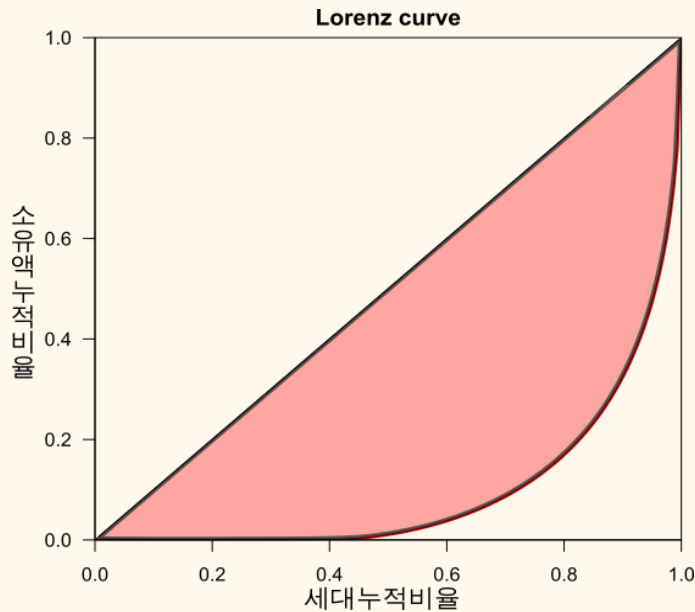
자료: 통계청(국토부) 자료로부터 계산

이것을 그림으로 그리면 <그림 2.2.3>과 같은 난쟁이들의 행진이 된다. 이번에는 60%를 넘어야 난쟁이들의 키가 보이기 시작한다.

<그림 2.2.3> 전체 세대 백분위별 토지소유액 (2018, 공시지가)



<그림 2.2.4> 전체 세대 토지소유분포의 로렌츠 곡선



전체 세대를 대상으로 한 토지 소유 로렌츠 곡선은 <그림 2.2.4>와 같이 그려진다. 불평등도를 나타내는 지니계수(Gini coefficient)는 0.8093이다.³

민간법인 토지의 경우에는 개인소유 토지보다 불평등이 훨씬 크다. 다음의 표는 토지를 소유한 민간법인의 백분위별 평균 소유액을 나타낸다.

<표 2.2.4> 토지소유법인 백분위별 토지 소유액(2018, 공시지가, 백만원)

1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%
0	0.1	1.2	3.1	5.1	7.5	9.9	12.2
...							
50%	51%	52%	53%	54%	55%	56%	
321.8	340.1	359.1	378.3	399.2	421.3	444.5	469.1

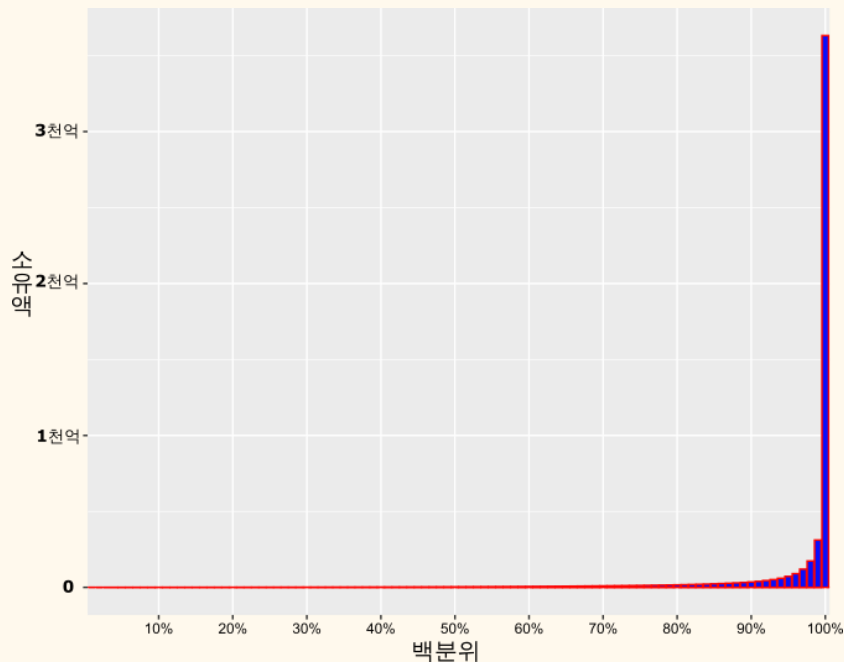
³ 지니 계수는 불평등도를 나타내는 대표적인 지수이다. 로렌츠 곡선에서 우하 색칠된 부분의 면적을 우하 삼각형의 면적으로 나눈 값으로 정의된다. 지니계수는 0과 1사이의 값을 가지며 값이 클수록 불평등하다. 보통 0.5를 넘으면 극도로 불평등한 상태라고 본다.

...							
65%	66%	67%	68%	69%	70%	71%	72%
744.9	784.3	825.6	867.8	913.6	961.4	1,011.90	1,066.30
73%	74%	75%	76%	77%	78%	79%	80%
1,123.60	1,184.40	1,249.60	1,322.00	1,397.60	1,476.20	1,559.70	1,654.10
81%	82%	83%	84%	85%	86%	87%	88%
1,755.00	1,870.10	2,005.30	2,147.10	2,309.10	2,501.30	2,713.50	2,954.90
89%	90%	91%	92%	93%	94%	95%	96%
3,225.40	3,553.60	3,963.50	4,468.40	5,115.00	5,974.90	7,224.70	9,019.40
97%	98%	99%	100%				
11,957.9	17,346.60	31,133.60	363,208.60				

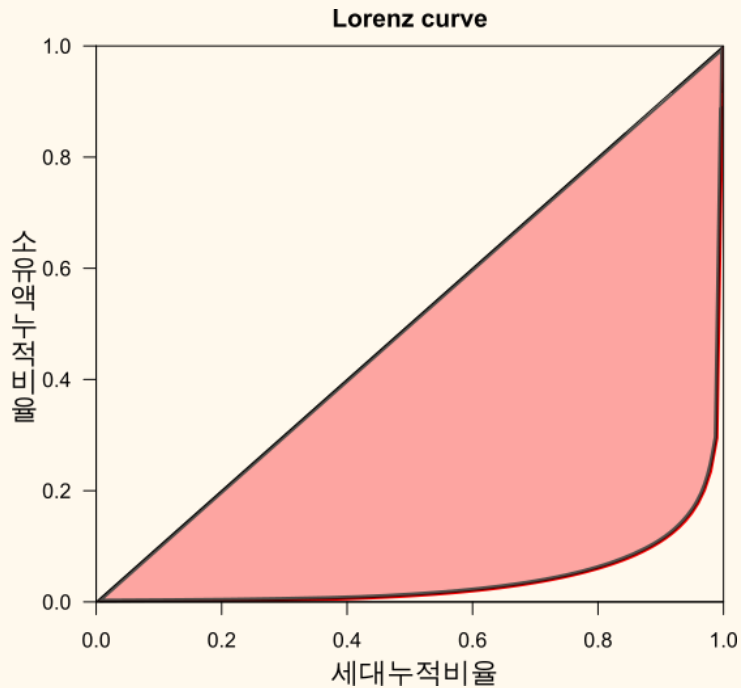
자료: 통계청(국토부)

50% 분위 법인의 토지소유액은 3억4천만원이다. 71% 분위 법인부터 10억원이 넘어가고 마지막 100% 분위 법인은 3,632억원이다.

<그림 2.2.5> 토지소유 법인 백분위별 토지소유액 (2018, 공시지가)



<그림 2.2.6> 토지소유 법인의 토지소유분포의 로렌츠 곡선



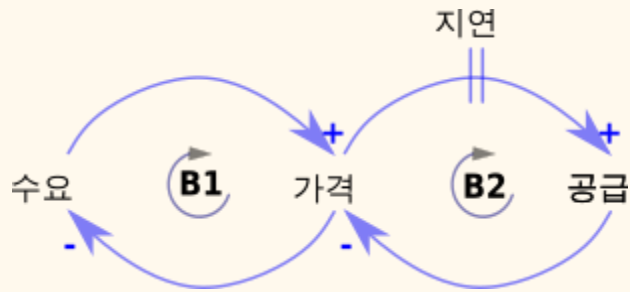
토지소유 법인의 토지 소유 분포 로렌츠 곡선은 <그림 2.2.6>이다. 지니계수는 0.9212이다. 완전 불평등 상태에 근접하는 상상하기 힘든 지니계수이다.

3. 투기의 근본 원인은 불로소득

투기의 발생

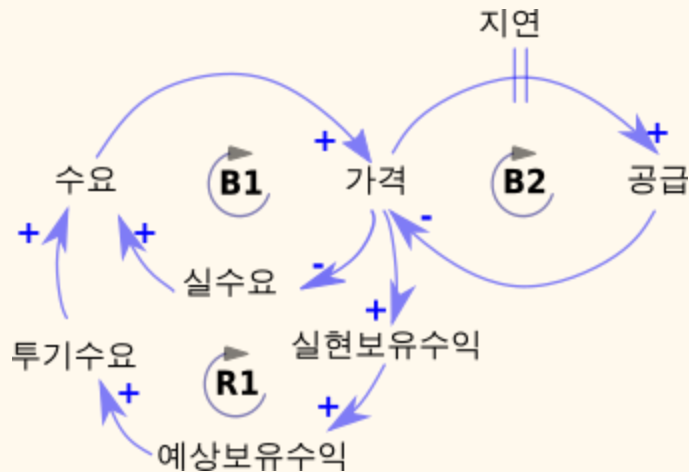
<그림 2.3.1>은 <그림 2.1.3>의 부동산 시장 시스템을 다시 그린 것이다. 앞에서 설명하였듯이 부동산 시장은 수요와 공급이라는 두 개의 균형 고리로 구성되어 있고, 공급 고리에 지연이 있다.

<그림 2.3.1> 부동산 시장 시스템



오른쪽 균형 고리가 지연되는 동안 왼쪽 고리만 돌아가면 가격이 계속 상승할 수 있다. 가격이 상승하면 집을 소유한 사람들에게 투기수익이 발생한다. 실현된 투기수익은 사람들의 예상보유수익을 증가시키고, 예상보유수익의 증가는 투기수요를 증가시킨다.⁴ 투기수요의 증가는 총수요를 증가시켜 부동산 가격을 더욱 상승시키게 된다. 이 과정을 인과고리 지도로 그리면 다음과 같이 표현할 수 있다.

<그림 2.3.2> 투기의 발생



위의 그림에서 수요 → 가격 → 실현보유수익 → 예상보유수익 → 투기수요 → 수요 로 이어지는 큰 피드백 고리를 살펴보자. 이 고리는 돌면 돌수록 변수들이 같은 방향으로 점점

⁴ 예상보유수익이 높아지는 것은 예상가격이 높아지는 것과 결국 같은 의미이다. <예상보유수익 = (예상가격 - 매입가격) + 해당 기간 임대료 수입 >의 관계를 생각해 보면 된다.

크게 움직이는 강화 피드백 고리(reinforcing feedback loop, 양의 피드백 고리)이다.⁵ 강화 피드백 고리에서 투기수요에 직접 영향을 미치는 핵심 변수는 예상보유수익이다. 투기하면 돈을 벌 수 있겠다는 생각이 들면 능력 있는 사람은 누구나 투기할 것이다. 예상보유수익은 실현보유수익의 영향을 받는다. 투기로 돈을 번 사람이 많아질수록 투기하면 돈을 벌겠다고 생각하는 사람이 많아진다.

위의 시스템은 B1, B2의 균형 피드백 고리와 R1의 강화 피드백 고리로 구성되어 있다. B2 고리가 지연된다고 할 때, 실제로 부동산 투기가 일어날 것인가는 B1 고리와 R1 고리의 상대적 강도에 달려 있다. 그런데 우리나라는 부동산 불로소득의 규모가 너무 커서 대부분의 시기에 R1 고리가 B1 고리에 비해서 압도적으로 강하다.

부동산 불로소득의 규모

우리나라 부동산 불로소득(실현된 자본이득 + 순임대소득)의 규모는 다음과 같이 추정된다.⁶

<표 2.3.1> 연간 실현된 부동산 불로소득 추계(명목, 조원)

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
주택	128.1	119.5	154.1	156.9	147.3	142.4	146.5	143.3	146.5	161.1	168.3	172.9
비주거부동산	81.1	76.1	88.9	95.5	95.5	91.1	91.6	86.5	99.6	108.1	114.6	117.9

⁵ 고리를 돌면 증가한 변수들이 계속 증가하거나 감소한 변수들이 계속 감소하는 고리가 강화 피드백 고리에 속한다. 증가한 변수가 감소하거나 감소한 변수가 증가하면 균형 피드백 고리이다.

⁶ 남기업 박사의 추정. 이 추정치가 동일한 방법을 사용한 남기업, 전강수, 강남훈, 이진수(2017, p. 124)의 추정과 차이 나는 이유는 토지 임대소득을 구할 때 남기업, 전강수, 강남훈, 이진수(2017)에서는 주택에 4%, 비주거부동산에는 5%, 토지에는 0.5%를 적용했으나, 여기서는 감정평가자료를 근거하여 주택에 3%, 비주거부동산 3.75%, 토지에는 0.5%를 적용하였기 때문이다.

토지	30.7	26.7	31.8	32.4	30.9	32.6	34.8	35.8	39.5	41.0	37.8	36.7
전체 불로소득	239.9	222.3	274.9	284.8	273.7	266.0	273.0	265.5	285.5	310.2	320.8	327.6
전체 불로소득 /GDP(%)	23.0	20.1	23.9	22.5	20.5	19.3	19.1	17.9	18.3	18.9	19.6	20.0

부동산 불로소득의 규모는 GDP의 20% 전후로서 GDP가 증가함에 따라 매년 증가하고 있다. 2018년에는 300조원이 넘는다. 부동산을 건물과 토지로 나누어보면, 건물은 매년 가치가 저하되므로, 부동산 불로소득은 토지에서 발생한다고 보아야 한다. 토지 불로소득을 막는 것이 부동산 투기를 막는 관건이 된다.

서울 아파트 얼마나 올랐나

국토교통부에서는 부동산 실거래 자료를 공개하고 있다.(<https://rt.molit.go.kr/>) 2016년 상반기(1월~6월) 서울 아파트 매매 계약 건수 5만3,865건과 2019년 하반기(7월~12월) 매매계약 건수 5만5,050건을 내려받아 다음과 같은 분석을 하였다. 먼저 계약건수가 2건이 넘는 아파트에 한정해서, 동일 아파트(같은 단지, 같은 평수의 아파트)의 평균 매매가격을 계산하였다. 다음으로 2016년 상반기와 2019년 하반기에 모두 2건 이상 거래가 이루어진 7,169 채의 동일 아파트에 대하여 2019년 하반기 평균 매매가격이 2016년 상반기 평균 매매가격에 비하여 얼마나 상승하였는지를 계산하였다.

상승액의 기술 통계량은 <표 2.3.2>와 같다. 서울 아파트는 평균 3억1,773만원 상승하였고, 가장 많이 상승한 아파트는 18억1,550만원 상승하였고, 가장 작게 상승한 아파트는 2,300만원 하락하였다.

<표 2.3.2> 서울 동일 아파트 매매가격 상승액(2016~2019, 만원)

최소값	중앙값	평균값	최대값
-2,300	24,125	31,773	181,550

<표 2.3.3>은 매매가격이 가장 많이 상승한 아파트 단지 30개의 명단과 상승액이다. 반포대로 래미안퍼스티지 단지가 18억1,550만원으로 1위이고, 압구정 현대 1차가 17억6,600만원으로 2위, 반포 주공1단지가 17억4,900만원으로 3위이다. 중위 근로소득이

2,500만원 미만이라는 것을 생각해 보면 어마어마한 불로소득이다. 이 정도의 불로소득을 보면, 청년들이 영끌이 하는 것을 비난하기 힘들 것이다.

<표 2.3.3> 가격이 많이 상승한 30개 서울 아파트 단지(2016~2019)

아파트	주소	면적(m ²)	상승액(만원)
래미안퍼스티지	반포대로	222.76	181,550.0
현대1차	압구정로29길	196.21	176,600.0
반포	주공1단지	106.25	174,900.0
한신3차	신반포로19길	132.94	168,062.5
반포	주공1단지	106.26	167,312.5
반포	주공1단지	107.47	166,757.1
현대2차	압구정로29길	196.84	166,600.0
아시아선수촌아파트	올림픽로4길	178.325	164,500.0
신반포17	나루터로4길	143.77	164,250.0
반포	주공1단지	108.33	163,833.3
신현대11차	압구정로	183.41	153,416.7
현대6차	압구정로	144.7	150,892.9
현대4차저층(51~56동)	압구정로33길	117.91	150,500.0
래미안퍼스티지	반포대로	168.65	147,325.0
반포자이	신반포로	244.628	147,000.0
래미안대치팰리스	삼성로51길	114.14	146,750.0
현대6차	압구정로	157.36	146,350.0
현대1차	압구정로29길	161.19	146,333.3
아이파크	영동대로	145.046	144,250.0
반포자이	신반포로	216.49	142,312.5
현대6차	압구정로	144.2	142,000.0
래미안대치팰리스	삼성로51길	94.49	140,185.0
선경2차(8동-12동)	삼성로	127.75	137,353.3
신반포2	신반포로23길	150.58	137,333.3

반포자이	신반포로	194.515	136,776.9
개포우성1	선릉로	158.54	136,666.7
반포자이	신반포로	165.446	136,416.7
개포우성1	선릉로	127.61	136,076.5
현대1차	압구정로29길	131.48	134,900.0
청담삼익아파트	학동로	109.49	134,700.0

자료: 국토부 실거래가 데이터로부터 계산

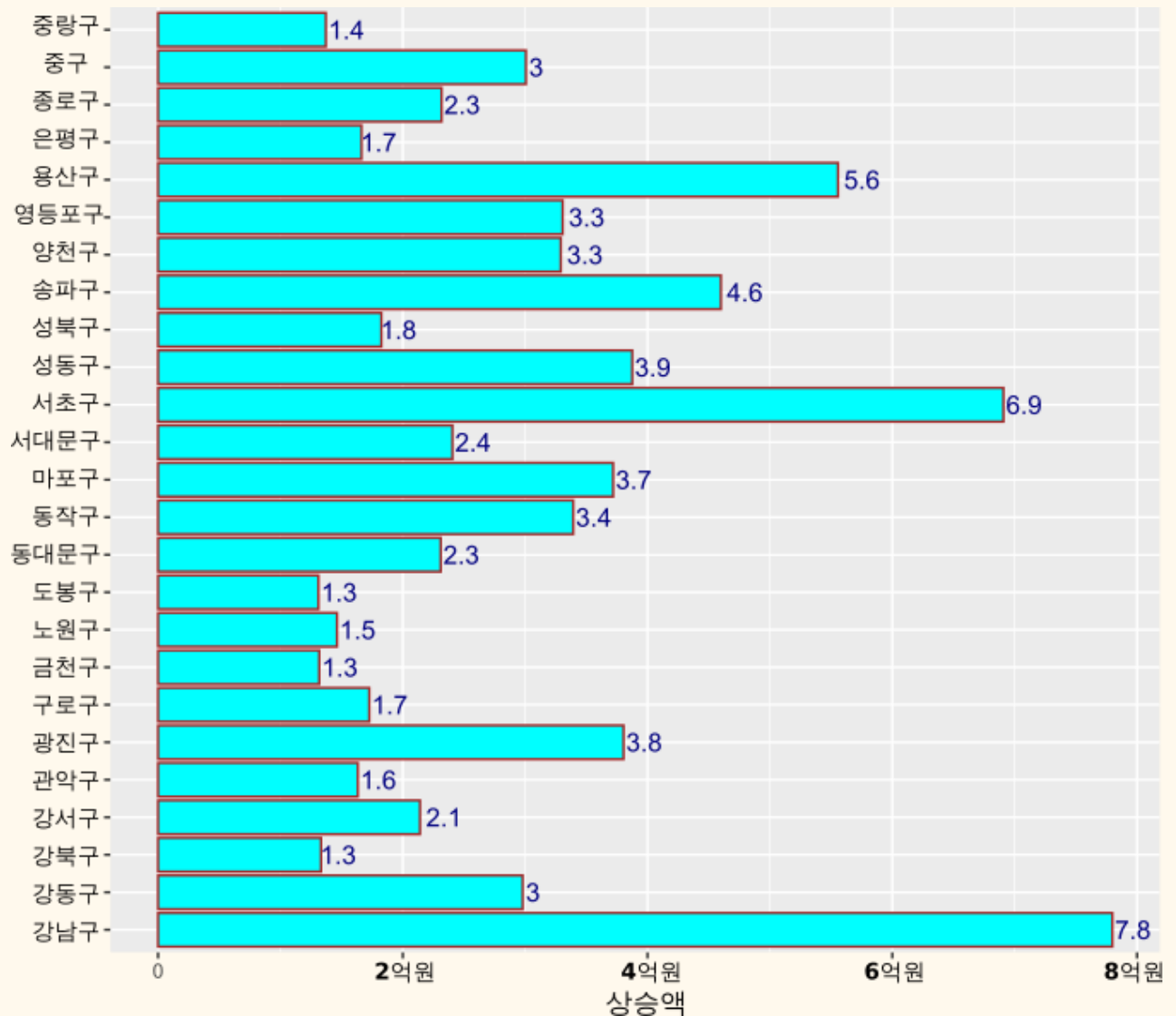
그러나 이처럼 막대한 부동산 불로소득은 서울 아파트 소유자들 사이에서도 결코 골고루 분배되지 않았다. 다음의 <표 2.3.4>는 매매가격 상승분의 백분위 분포를 나타낸다.

<표 2.3.4> 서울 아파트 가격 상승액의 백분위 분포(2016~2019, 만원)

0%	1%	2%	3%	4%	5%
-2,300.0	736.7	3,251.7	4,799.0	5,725.1	6,466.7
...	...				
42%	43%	44%	45%	46%	47%
21,153.4	21,543.8	21,900.0	22,250.0	22,698.1	22,986.1
48%	49%	50%	51%	52%	53%
23,336.7	23,694.0	24,125.0	24,499.4	24,854.7	25,283.0
54%	55%	56%	57%	58%	59%
25,834.4	26,300.0	26,756.0	27,263.2	27,850.0	28,315.0
...	...				
90%	91%	92%	93%	94%	95%
66,875.0	69,381.9	72,173.2	75,300.0	79,244.1	83,833.3
96%	97%	98%	99%	100%	
89,226.6	96,463.3	107,983.3	125,542.9	181,550.0	

서울 아파트 상승액의 중위값은 2억4,125만원이다. 10억이상 상승한 아파트는 98% 이상 (최상위 3%) 아파트에 불과하다. 상위 1% 아파트의 상승분은 중위 아파트 상승분의 8배에 가깝다. 뚝뚝한 한 채를 갖고 싶어하는 마음을 충분히 이해할 수 있다.

<그림 2.3.3> 서울 아파트 자치구별 평균 상승액(2016~2019, 억원)



3년 동안 서울 아파트의 자치구별 상승액은 <그림 2.3.3> 과 같다. 강남구의 상승액은 7.8억원으로 가장 높다. 다음으로 서초구는 6.9억원, 용산구는 5.6억원, 송파구는 4.6억원 순서이다. 상승액이 가장 작은 구는 강북구, 금천구, 도봉구로서 1.3억원이다.

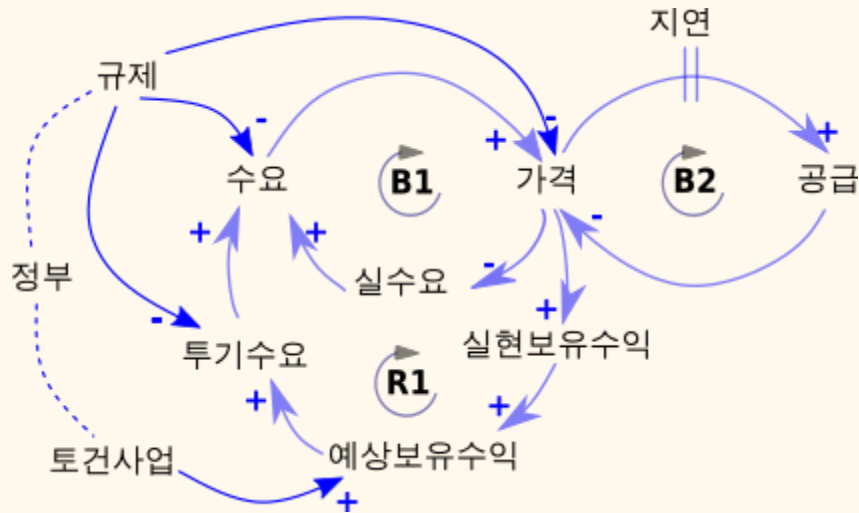
4. 정부의 이중적 행동

부동산 불패의 비밀

<그림 2.3.2>에서 R1 고리의 강도가 B1 고리의 강도보다 약간 커서 약한 투기가 일어나고 있는 상황을 상정해 보자. 이런 상황에서 정부가 토건(토목건설) 정책을 실시할 수 있다. 정부는 사회간접자본(SOC) 확충, 국토 균형 개발, 도시 재생 등의 좋은 의도 또는 좋은 구실로 각종 토건 사업을 벌이고 있다.

토건사업의 가장 직접적인 효과는 대상 지역의 토지 가격을 상승시키는 것이다. 흔히 토건사업은 땅값을 세 번 올린다고 한다: 사업을 발표할 때, 착공할 때, 완공할 때. 토건사업은 예상가격을 상승시켜서 예상보유수익을 증가시킨다. 이렇게 되면 R1 고리의 강도가 훨씬 커져서 강한 투기수요가 발생하게 된다. 이러한 인과관계는 <그림 2.3.3>에 표시되어 있다. 그림에서 투기수요와 실수요가 합쳐져서 부동산 수요를 형성한다는 것을 알 수 있다.

<그림 2.4.1> 투기의 강화, 정부의 이중적 행동

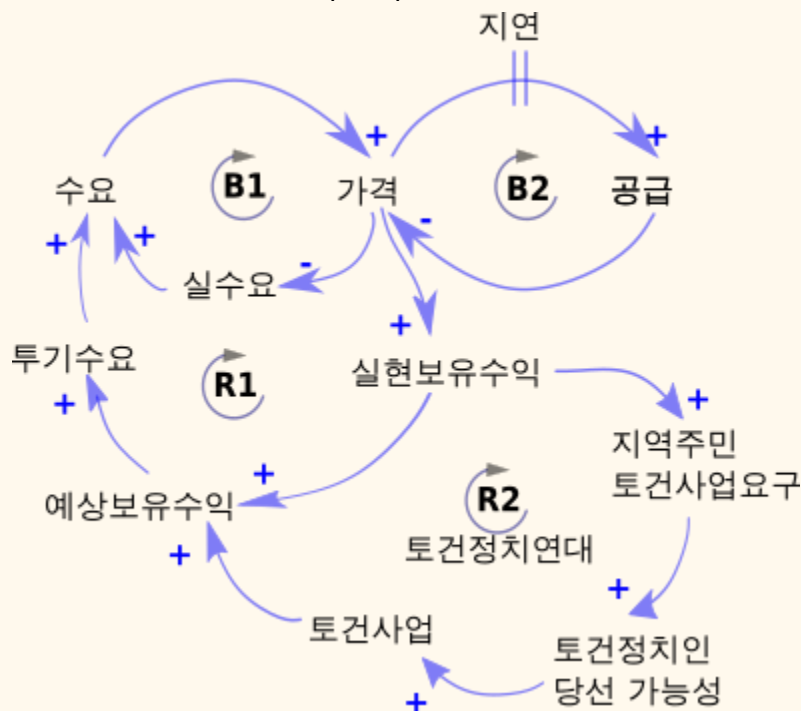


투기가 일어나서 부동산 가격이 상승하면 정부는 부동산 가격을 안정시키기 위하여 규제를 하게 된다. 규제는 투기 수요를 줄이는 규제, 수요를 줄이는 규제, 가격을 줄이는 규제 등이 있다. 이러한 규제는 직접, 간접으로 가격을 안정시키는 효과를 갖는다. 그러나 대부분의 경우 토건사업의 효과는 규제의 효과를 압도한다.

토건사업과 규제는 모두 정부가 실행하는 정책이다. 투기가 토건사업에서 시작되므로 투기를 막으려면 토건사업을 줄이면 된다. 그런데도 대규모 토건사업을 하면서 부동산 가격이 오르는 것을 걱정하고 있는 것이다. 이와 같은 정부는 이중적 행동을 하고 있다. 정부가 오른손으로는 투기를 부추기면서 왼손으로는 규제를 하는 것, 병을 많이 주고 약을 조금 주는 것, 이것이 바로 부동산 불패 신화가 탄생한 배경이다. 정부가 부동산 투기를 억제하는 일관된 행동만 한다면 부동산은 결코 정부를 이길 수 없다.

토건정치연대

<그림 2.4.2> 토건정치연대



앞에서 살펴보았듯이, 정부가 한편으로는 토건사업을 통해서 투기를 일으키면서 다른 한편으로는 투기를 규제하는 듯한 시늉을 하는 것이 부동산 불패의 근본 원인이다.

그렇다면 정부는 왜 토건사업을 좋아할까? 정부는 정치인과 관료로 구성되어 있다. 민주주의 국가에서는 선거로 선출된 정치인이 전문적인 능력을 가진 관료를 통솔하도록 되어 있다. 따라서 정부의 이중적 행동에는 관료보다 정치인이 더 큰 책임이 있다. 정치인은 부동산 투기를 일으키는 토건사업을 왜 좋아할까?

정치인의 목표는 득표 극대화이다. 정치인은 득표를 극대화 하기 위해서 유권자가 원하는 것을 공약으로 내세우려고 한다. 그런데 대부분의 지역 주민은 토건사업을 요구한다. 부동산 가격이 올라 앓아서 돈을 번 경험이 있는 주민, 교통이 불편해서 교통망 개선을 바라는 주민, 동네 도서관을 바라는 주민 등등 토건사업에 대한 요구는 많다. 이러한 요구들이 선거의 중심이 되면 토건사업을 공약하는 정치인의 당선 가능성이 높아진다. 토건 정치인이 당선되면 공약대로 토건사업을 시행한다. 토건사업은 예상 투기수익을 증가시킨다. 이런 관계를 인과고리 지도로 그린 것이 <그림 2.3.4>이다.

R2 피드백 고리는 <실현투기수익 → 지역주민 토건사업요구 ... → 토건사업 → 예상보유수익 → 투기수요 ... → 가격 → 실현투기수익>으로 이어지는 큰 강화 피드백 고리를 의미한다. 이 고리를 토건정치연대라고 불러보자. 미국에서는 정치인들이 돼지고기가 든 통을 유권자에게 나누어주고 투표와 교환한다는 의미에서 포크 배럴(pork barrel, 돼지고기 통) 정치라고도 부른다.⁷

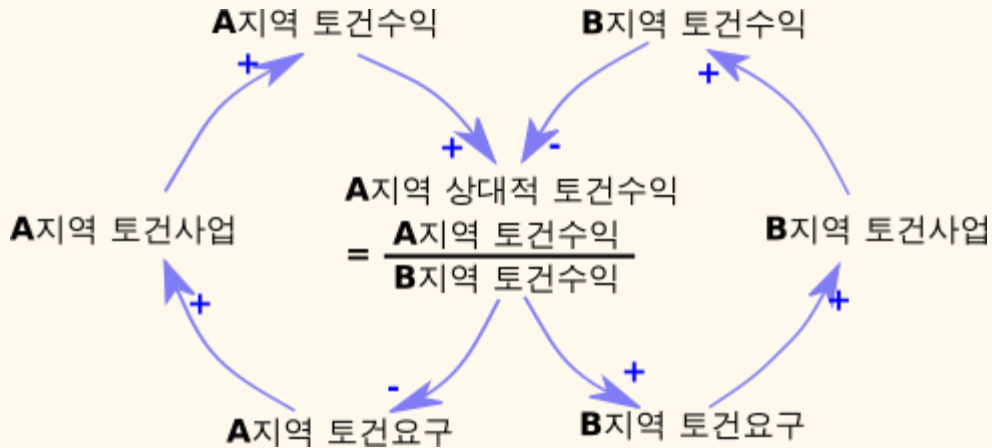
부동산 투기가 일어날 때 토건정치인만 욕할 수 없다. 정치인은 득표 극대화를 위해서 주민이 요구하는 것을 실행할 따름이다. 부동산 투기는 토건정치인과 토건 사업자와 토건을 요구하는 주민이 연대해서 일으키는 것이다. 토건을 요구하는 주민은 바로 우리들 자신이다. 우리 집 앞에 지하철 정류장이 생긴다면 누가 싫어하겠는가? 시스템 사고의 관점에서 보면, 토건정치연대 고리 중 어느 하나의 변수가 문제가 아니라 고리 자체가 문제이다.

지역간 토건 경쟁

⁷ 토건정치연대에 빠뜨리지 말아야 할 것이 토건언론이다. 그러나 이 책에서는 언론 문제는 다루지 않기로 한다. 기본소득(주권자 언론배당)을 활용한 언론 문제 해결 방안에 대해서는 강남훈(2019b)을 참조.

지역 주민의 토건 요구는 <그림 2.4.3>과 같은 군비 경쟁 모델로 묘사할 수 있다.

<그림 2.4.3> 지역간 토건 경쟁



A 지역에서 토건사업이 실시되어 투기수익이 생기면 B 지역의 토건수익에 대한 A 지역의 상대적 토건수익(=A지역토건수익/B지역 토건수익)이 높아진다. 이것을 부러워하는 B 지역 주민들은 자기 지역에서도 토건사업을 요구하게 된다. B지역 토건수익이 생기면 A 지역의 상대적 토건수익이 낮아진다. 그러면 B 지역을 부러워하는 A 지역 주민들이 다시 토건사업을 요구하게 된다.

위의 시스템은 두 개의 고리로 구성되어 있다. 고리 하나 하나는 균형 피드백 고리이다. 그러나 두 개의 균형 피드백 고리가 합쳐져서 강화 피드백 고리를 만들게 된다. 고리를 8자 모양을 따라서 돌면 A 지역과 B 지역 모두 토건사업을 점점 더 많이 실행하게 되는 것을 알 수 있다.(8자 고리 안에 마이너스 화살표가 짝수 개 있다) 이런 시스템을 군비 경쟁 시스템이라고도 부른다.

그림에는 A, B 두 개의 지역만 표시되어 있지만 C 지역, D 지역 등 모든 지역이 이러한 군비 경쟁 시스템으로 얹혀져 있다. 이렇게 많은 지역이 얹혀서 경쟁적으로 부동산 투자를 만들기 때문에, 한두 지역을 핀셋 규제하는 것으로는 투자를 막기 힘들다.

토건정치연대 고리 끊기

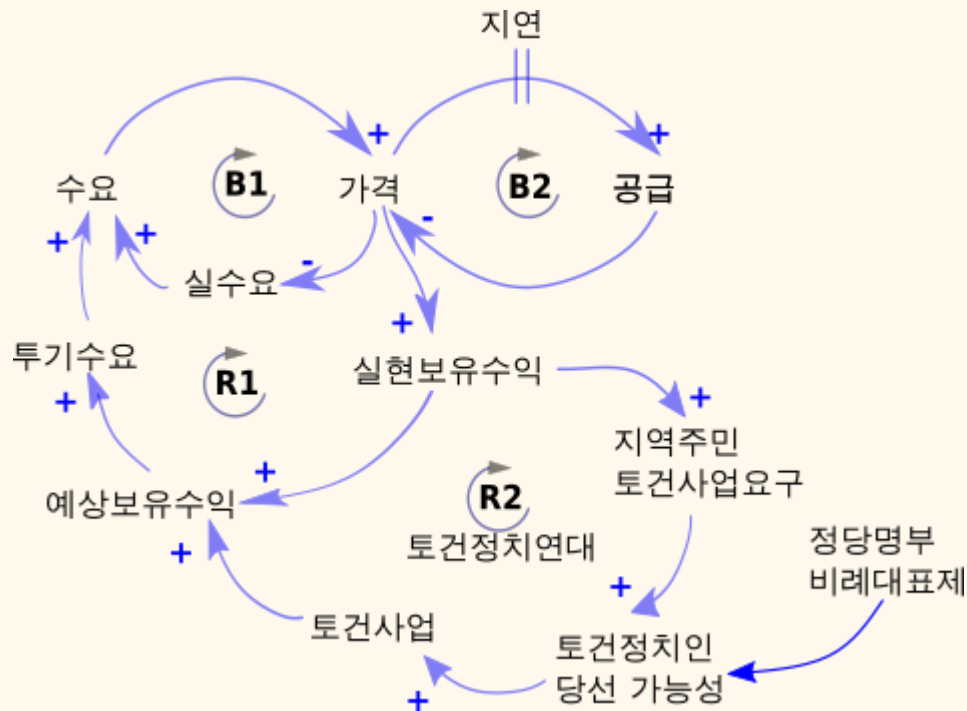
토건정치연대 고리(R2)를 살펴보면 어느 하나의 화살표만 끊어도 고리 전체가 끊어질 수 있다. 현명한 사람이라면 그 중에서 가장 약한 화살표를 끊을 것이다. 어떤 화살표가 가장 약한 고리일까? 몇 가지만 살펴보자.

<토건정치인 → 토건사업> 토건정치인에게 자신이 공약한 토건사업을 실행하지 못하도록 하는 것은 매우 어려운 일이다. 공약 불이행으로 다음 선거에서 떨어질 것이다.

<토건사업 → 예상보유수익>: 토건사업을 벌이면 임대료 수입 상승 등으로 부동산 가격이 올라가게 되어 있다.

<예상보유수익 → 투기수요>: 눈 앞에 떡이 놓여 있는데 먹지 말라고 하는 것은 매우 어려운 일이다. 수서에 고속 전철 종점을 만들겠다고 발표하면서 수서에는 투기하지 말라고 하면 말을 듣겠는가?

<그림 2.3.5> 토건정치연대의 고리를 끊기



<주민 토건 요구 → 토건 정치인 당선 가능성>: 이 화살표는 끊을 수 있다. 선거제도를 바꾸면 된다. 유럽의 많은 나라들은 지역별로 국회의원 개인을 뽑지 않는다. 유권자는 정당에 대해서 투표하고, 각 정당에는 득표수에 비례해서 국회의원이 배정된다. 예를 들어

국회의원 정수가 1,000명이라고 할 때 50%을 얻은 정당은 국회의원 500명을 갖게 되고, 30%를 얻은 정당은 300명을 갖게 되는 것이다. 이런 선거제도를 정당명부 비례대표제라고 부른다. 정당명부 비례대표제는 투표수와 의석수가 완전히 비례하는 완전비례 선거제도의 한 종류이다.

정당명부 비례대표제 하에서는 지역구별로 국회의원이 뽑히는 것이 아니므로 지역의 토건사업을 공약으로 내놓을 필요가 없다. 토건사업은 사업이 벌어지는 지역에서의 득표에는 유리하지만 그 이외 다른 모든 지역에서의 득표에는 불리하다. 정당명부 비례대표제 하에서는 전국적인 복지 확대나 교육 투자를 공약하는 것이 훨씬 유리해진다. 이와 같이 선거제도를 정당명부 비례대표제로 바꾸면 정치인들은 저절로 토건사업 공약을 줄이고 복지나 교육 공약을 늘리게 된다. 여기가 바로 약한 고리(핵심 요소, 지렛대의 받침점)이다.

선거제도는 부동산과 가장 관계가 없는 변수처럼 보인다. 그러나 선거 제도를 변화시킴으로써 토건정치연대 고리를 끊고 부동산 투기를 막을 수 있다. 이와 같이 시스템 사고에서는 어떤 문제를 해결하기 위해서는 그 문제와 관계 없이 멀리 떨어져 있는 듯이 보이는 변수를 바꾸는 것이 효과적일 수 있다고 생각한다.

그러나 선거제도 개혁은, 당면의 부동산 투기를 막는 데에는 너무 시간이 걸린다. 이것은 중장기적으로 추진해야 할 사항이다. 선거제도 개혁과 별도로, 즉각 효과를 볼 수 있고, 부작용이 적으면서, 효과가 강력한 토지 보유세 정책(7절에서 설명)이 필요하다.

5. 공급확대 정책의 의도하지 않은 효과

공급확대론

부동산 투기가 일어날 때마다 등장하는 것이 공급 확대론이다. 공급이 부족해서 가격이 오르는 것이니 공급을 확대해야 가격이 안정된다는 주장이다.

<그림 2.5.1> 생각 모델과 현실 모델



공급 확대론은 부동산 시장을 <그림 2.5.1>의 가) 처럼 생각하고 있다. 공급을 확대하면 지체 없이 균형 피드백 고리가 작용해서 가격이 안정될 것이다. 그러나 현실의 부동산 시장 모델은 공급에 자연이 있는 나)의 모델이다. 부동산 투기가 이미 시작된 상태에서 공급을 확대하면 가격을 안정시키는 효과가 없다. 뿐만 아니라 지금까지 여러 번 경험을 통해서 확인했듯이 의도하지 않은 부작용이 생기게 된다.

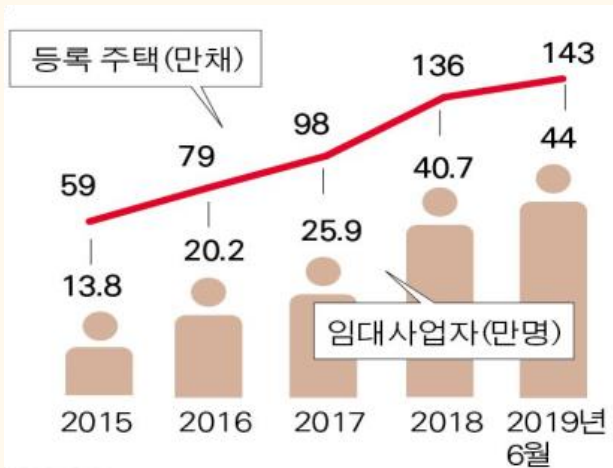
이와 같이 시스템 사고에서는 현실 모델과 생각 모델을 구분한다. 생각 모델이 현실 모델을 제대로 반영하지 못할 경우, 생각 모델을 고치는 것이 문제 해결의 시작이다. 잘못 생각하고 있었다는 것을 아는 것이 학습의 시작이다.

임대주택 활성화

2017년 12월 13일 정부는 임대주택 활성화 방안을 발표하였다.⁸ 이것은 임대사업자에게 임대료 인상을 억제하는 의무를 부과하는 동시에 각종 세제 상의 특혜를 주는 임대 사업자 특혜 정책이다. 값싼 임대주택이 많이 공급되면 임대료가 안정될 것이라는 기대 하에 시행된 정책이다. "전월세 이사 걱정 확 줄여드리겠습니다"라는 부제가 정책의 좋은 의도를 잘 표현해 준다. 임대주택 시장에서 공급확대론이라고 볼 수 있다.

<그림 2.5.2> 임대주택 활성화 정책 결과

⁸ 국토교통부 보도자료, "집주인과 세입자가 상생하는 「임대주택 등록 활성화방안」 발표", 2017. 12. 13



자료: 한국일보(2019. 9. 19)

<그림 2.5.2>에는 임대주택 활성화 정책의 결과가 나와 있다. 2017년 98만채였던 임대주택은 2019년 6월 143만채로 증가하였다. 임대사업자는 25.9만명에서 44만명으로 늘어났다. 주택 임대사업자 상위 30명이 임대주택 1만1,029채를 보유한 것으로 나타났다. 가장 '큰 손'은 서울 강서구에 거주하는 40대 임대사업자로 무려 594채를 보유하고 있는 것으로 파악됐다.⁹

과연 이러한 임대주택 활성화 정책이 과연 임대료를 낮추는 효과를 가져왔을까? 국토교통부 실거래가 사이트에서 2017년 체결된 전세 계약 15만6천 건과 2019년 체결된 전세 계약 16만9천 건을 내려받았다. 월세가 있는 경우는 제외하고, 동일 아파트(같은 아파트, 같은 평수)의 전세 보증금을 거래 건수가 2건 이상인 경우에 1년 동안의 평균을 구하였다. 이와 같은 방법으로 2107년도와 2019년도에 동일 아파트의 평균 전세 보증금을 구하고, 그 상승분을 살펴보았다. 상승분의 주요 기술 통계량은 다음과 같다.

<표 2.5.1> 서울 동일 아파트 전세 보증금 상승분(2017년~2019년, 만원)

최소값	중앙값	평균값	최대값
-51,750	1,230	1,818	78,333

⁹ 한국일보, "30명이 1만1029채 보유... 투기수단 된 임대사업", 2019. 9. 19

전세보증금은 2년 사이에 평균 1,818만원 증가하였다. 통계적 검증을 해 보면, 이 증가폭은 0.1% 수준에서 유의하였다. 최대 상승폭은 7억8,333만원이었다. 폭등이라고는 할 수 없지만 안정이라고 보기는 힘들다. 결국, 엄청난 특혜를 주는 임대주택 활성화 정책은 전세값을 안정시키는 데 성공하지 못한 것이다.

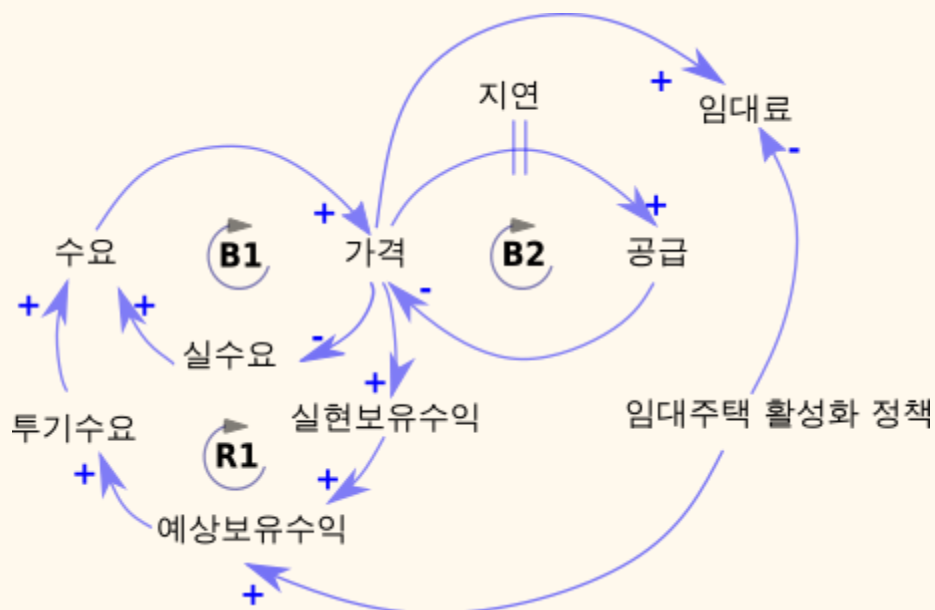
같은 기간 국토교통부 실거래가 사이트로부터 2017년 체결된 10만5077건의 매매계약과 2019년에 체결된 7만4864건의 매매계약을 자료로, 위와 같은 방법으로 동일 아파트의 매매 가격 상승분을 구하였다. 상승분의 주요 기술 통계량은 다음과 같다.

<표 2.5.2> 서울 동일 아파트 매매 가격 상승분(2017년~2019년, 만원)

최소값	중앙값	평균값	최대값
-8,750	17,805	22,352	128,000

아파트 매매가격 상승분의 최대값은 12억8천만원이고, 평균값은 2억2,352만원이었다. 결국 임대주택 활성화 정책은 그 목적인 전세값 안정에 실패하였을 뿐만 아니라, 아파트 투기수요를 증가시켜 아파트 매매가격을 폭등시키는 부작용을 낳았다.

<그림 2.5.3> 임대주택 활성화 정책의 의도하지 않은 부작용



<그림 2.5.3>에는 임대주택 활성화 정책의 인과지도를 표시하였다. 임대사업자에게 임대료 안정시키는 것을 조건으로 특혜를 주는 임대주택 활성화 정책은 한편으로 임대료를 안정시키는 효과가 있다.(임대주택 활성화 정책 →(-) 임대료) 그러나 다른 한편으로 임대사업자의 예상보유수익을 증가시켜, 투기수요를 증가시키기 때문에 부동산 가격을 상승시킨다. 부동산 가격의 상승은 부동산 임대료를 상승시키는 효과가 있다.(가격 →(+) 임대료)

임대주택 활성화 정책은 <활성화 정책 →(-) 임대료> 효과만 고려하고, <활성화 정책 → 투기 수요 → 부동산 가격 →(+) 임대료> 로 이어지는 효과를 고려하지 못한 것이다. 이 정책이 과연 임대료를 인하시킬 것인가는 두 가지 힘의 상대적 크기에 달려 있다. 두 가지 힘 중에서 임대료를 상승시키는 힘이 훨씬 강하게 작용하여, 임대료 인하에는 별로 효과 없고 부동산 가격 상승이라는 의도하지 않는 부작용만 낳는 정책이 되어 버렸다.

신도시 개발

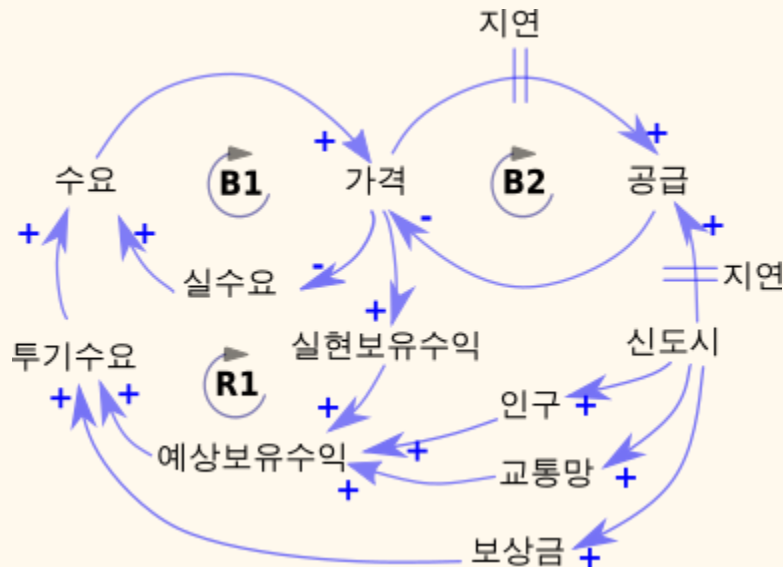
아무리 규제를 해도 부동산 가격이 계속 상승하면 신도시 개발론이 점점 힘을 얻게 된다. 그러나 신도시 개발을 결정하기 전에 몇 가지 점검할 것이 있다.

첫째로 실수요 때문에 가격이 상승하는 것인지 투기수요 때문에 상승하는 것인지 구별해야 한다. 제2절에서 우리는 2008년부터 2018년까지의 10년 동안 공급된 주택 490만채 중에서 250만채를 다주택자가 구매하였다는 것을 확인하였다. 다주택자의 부동산 투기만 막았어도 부동산 가격은 상당히 안정되었을 것이다.

둘째로, 신도시 건설 이외에 주택 공급을 증가시킬 수 있는 방법이 있는지 찾아 보아야 한다. 이미 주택 보급률은 100%를 넘어 섰다. 임대 사업자의 특혜를 폐지하고 부동산 보유세를 강화하면 부동산 시장에 매물이 많이 나올 것이다. 이런 상황에서는 굳이 신도시 건설을 할 필요가 없다.

특히 부동산 투기가 한창일 때 신도시 개발을 발표하는 것은 매우 위험한 정책이다. 기름 불에 물을 붓는 결과가 될 수 있다. <그림 2.5.4>의 인과고리 지도를 살펴보자.

<그림 2.5.4> 신도시 개발의 부작용



신도시 개발은 신도시가 개발되면 주택 공급이 증가하여 가격이 안정될 것이라는 믿음 하에서 추진되는 정책이다. 그러나 부동산 공급에는 시간이 걸린다. 어떤 정권이 신도시 개발을 발표하더라도 공급이 실제로 확대되어 가격 하락 압력이 생기는 것은 정권이 바뀌고 난 뒤이다.

신도시 개발은 개발을 결정한 정권 하에서는 오히려 투자를 부추기는 역효과가 주로 나타난다. 신도시 개발은 세 가지 차원에서 투자를 부추긴다.

첫째로, 신도시 개발은 인구를 집중시키므로 신도시 주변 지역의 예상 투기수익을 상승시킨다. 사람이 모이면 지대가 올라갈 수밖에 없다. "올해 상반기 서울·경기 등 수도권 땅값이 11년 만에 최고 상승률을 기록했다. 지방 도시들은 경기 침체와 부동산 경기 하락으로 상승폭이 줄었지만 수도권은 '활활' 타고 있다. 아이러니하게도 정부가 집값을 잡겠다고 3기 신도시로 지정한 하남·과천·고양 등이 진원지다."¹⁰

둘째로, 신도시 개발에는 교통망 건설이 필수적이다. 교통망은 교통망이 지나가는 광범위한 지역의 땅 값을 올린다. 신도시에서 강남 등 서울 중심지까지 연결되어야 하므로, 서울 중심지의 땅 값이 다시 오른다. 예를 들어 신도시 주변 지역이 10% 오르면 강남은

¹⁰ 매일경제, "신도시로 집값 잡는다더니...수도권 땅값만 깨웠다", 2019. 7. 25

20%가 오른다. 서울 중심지의 땅 값을 낮추려고 발표한 신도시 개발이 서울 중심지 땅 값을 가장 많이 올리게 되는 것이다.

셋째로, 대규모 보상금은 투기수요의 자금줄이 된다. 언론은 대규모 보상금이 투기 자금이 될 것으로 예측하고 있다. "연말부터 인천 계양, 남양주 왕숙, 과천, 하남 교산, 고양 창릉, 부천 대장 등 3기 신도시에서 토지보상금 30조원 이상이 풀릴 것으로 추정된다. 수십조 원의 토지보상금이 풀리는 것은 2003년 2기 신도시 지정 이후 16년 만이다."¹¹

신도시 건설로 공급을 증가시켜 부동산 가격을 안정시키겠다는 정책은 <신도시 건설 → 공급 증가> 경로에 자연이 있고, <신도시 건설 → 투기 수요 증가> 경로가 강하게 작용한다는 것을 충분히 고려하지 못한 정책이다. 만약 이런 경로를 충분히 고려하고도 신도시 개발을 결정하였다면, 그 목적은 부동산 가격 안정이 아니라 토건사업을 통한 지지율 증가라고 보아야 할 것이다. 결국 신도시 건설은 부동산 가격 폭등을 구실로 토건 사업을 벌이려는 토건정치연대의 고리 속에서 내려진 결정이다. 그 즉각적인 피해는 부동산 투기가 더 일어나는 것이다.

6. 부동산 규제의 한계

넓은 의미에서 규제에는 조세도 포함되겠지만, 조세는 7에서 다루기로 하고 여기서는 조세가 아닌 좁은 의미의 규제의 한계에 대하여 살펴보기로 한다.

규제의 부작용

조세 이외의 규제는 수요 규제(대출 규제, 입찰 규제, 세무조사)와 가격 규제(분양가 상한제) 등으로 나눌 수 있다. 어떤 것이든 시장의 작동 원리를 제한하므로 경제적 효율성을 떨어뜨릴 위험이 있다.

예를 들어서 가격 규제를 살펴보자. 아파트 가격을 낮추려고 아파트 분양가를 많이 낮추면 당첨된 사람은 그 자리에서 큰 프리미엄을 얻게 된다. 프리미엄을 노리고 투기가

¹¹ 같은 글.

더 일어난다. 그리고 장기적으로 아파트 공급이 줄어들어 만성적인 초과수요 상태가 되면서 투기가 오랫동안 지속될 수 있다. 임대 주택의 경우도 마찬가지이다. 임대 주택의 양이 주변 주택에 비해서 많지 않을 때 임대 주택의 공급가를 지나치게 낮게 책정하면, 입주한 사람은 로또에 당첨된 것과 마찬가지이므로 투기가 일어나고, 장기적으로 임대주택 공급이 부족하게 된다. 이와 같이 가격 규제를 통해서 부동산 시장을 안정시키는 것은 쉽지 않다.

규제의 한시성

규제는 대부분 한시적이다. 영구적인 규제는 금지에 해당되는데, 시장 경제에서 1가구 2주택을 금지하는 등의 금지 정책은 위헌 판결을 받을 소지가 크다. 전세 무한 연장 제도도 마찬가지라고 판단된다. 한시적인 규제는 한시적인 시간만 기다리면 투기수익을 실현할 수 있기 때문에 투기수요가 대기 상태로 바뀔 뿐, 투기수요를 없애는 것은 아니다. 언젠가 한시적 규제는 해제될 것이므로 해제될 때까지 기다렸다가 투기수익을 현실화하면 된다. 그보다는 정권 퇴진 운동에 앞장서서 정권을 바꾸는 것이 지름길이 될 수 있다. 이와 같이 한시적 규제는 잠재적인 저항을 능동적인 저항으로 바꾸는 효과가 있다.

핀셋 규제 - 풍선 효과

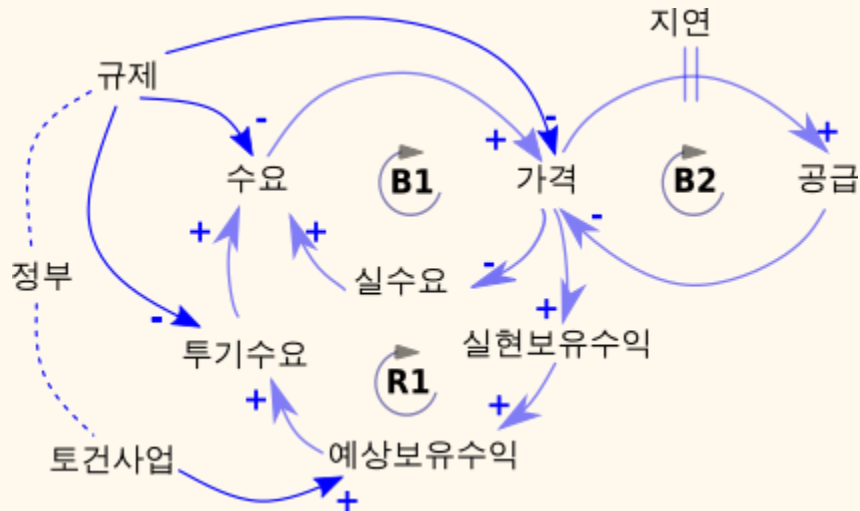
투기 수요와 일반 수요를 구분하기 위하여 핀셋 규제를 하면, 풍선효과가 생긴다. 투기지역을 기준으로 규제 대상을 정하면 규제 비대상 지역에서 투기가 일어난다. 강남 3구를 막으면, 마용성(마포, 용산, 성동)이 뜨고, 마용성까지 막으면 노도강(노원, 도봉, 강북)이 뜨며, 노도강까지 막으면 수용성(수원, 용인, 성남)이 뜬다.

가격을 기준으로 해도 풍선효과가 나타난다. 9억 이상 주택에 대하여 대출을 금지하면 9억 미만 주택에서 투기가 일어난다. 주택 형태를 기준으로 해도, 아파트를 막으면 오피스텔이 뛰고, 오피스텔까지 막으면 상가가 된다. 규제가 투기를 평준화한다고 한다. 효과를 보려면 모든 지역, 모든 가격대를 다 규제하는 수밖에 없다. 그러나 모든 거래를 규제하면 풍선 효과는 사라질지 몰라도 경제 효율성은 극도로 저하된다.

강한 고리를 건드리는 규제

규제가 효과를 발휘하기 어려운 것은 그것이 부동산 투자를 일으키는 고리 중 강한 고리를 대상으로 하고 있기 때문이다. <그림 1.6.5>를 살펴보자.

<그림 1.6.5> 규제의 한계



<그림 1.6.5>에서 규제는 투기수요 억제하는 규제, 수요 전체를 억제하는 규제, 가격을 억제하는 세 개의 규제가 표시되어 있다. 투기수요를 억제하는 규제는 실수요와 투기수요를 명확하게 구분할 수 없다면 실효성이 없다. 전체 수요를 억제하는 구조는 실수요까지 규제할 위험이 있다.

더 큰 문제는 수요를 줄일 수 있는지 불확실하다는 데 있다. <그림 1.6.5>에는 수요에 미치는 고리(화살표)가 세 개만 표시되어 있지만, 실제로는 전세 시장의 상황 등 수많은 고리(화살표)가 수요에 영향을 미친다. 수많은 고리의 상호작용이 합해져서 수요의 크기가 결정되므로 규제로 인해서 과연 수요가 줄어들지 확신할 수 없다. 위의 그림에서 수요를 줄이는 규제를 실시하더라도 토건사업이 예상보유수익을 늘린다면 전체 수요는 증가할 수 있다.

이렇게 여러 고리가 상호작용하는 고리는 강한 고리라고 부를 수 있다. 강한 고리는 끊기 힘들다. 투기 고리를 끊으려면 약한 고리를 찾아야 한다. 그림에서 뒤엎힌 변수들 중 실현보유수익에는 하나의 화살표가 들어와서 하나의 화살표로 나가는 것을 확인할 수 있다. 이것이 바로 약한 고리이다.

7. 선별 증세의 문제점

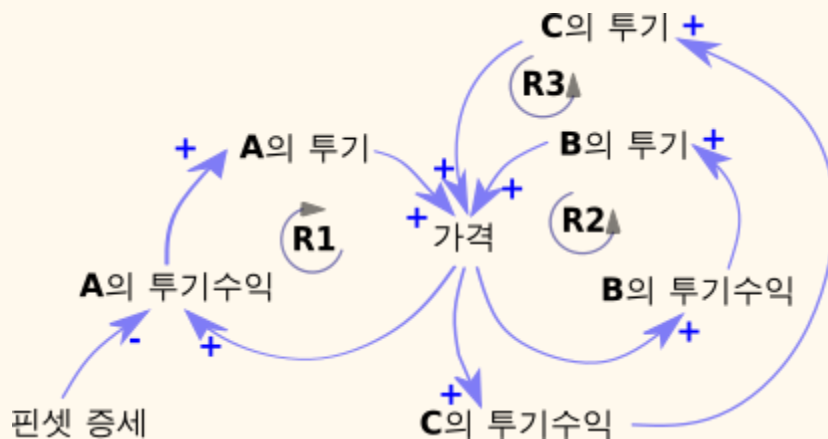
양도세의 문제점

양도세와 취득세 등록세는 1가구 1주택 면제, 임대사업자 면제 등 예외가 너무 많고, 양도하지 않는 한 납부하지 않는다.

바로 상속하면 양도세를 회피할 수 있다.

거래 절벽, 매물이 나오지 않음.

핀셋 증세의 문제점



R1은 1%의 부자, R2는 10% 부자, R3는 30% 계층. 중산층도 투기에 가담.

R1, R2, R3의 세 개의 강화 고리가 돌아가고 있는 그 중 하나만 끊으면 투기를 막을 수 있다고 판단하는 잘못.

보유세라고 할지라도 1%의 부자만 집중 과세하면, 안 팔고 버틸 능력이 있으므로 저항만 크고 매도로 나서지 않을 수 있다.

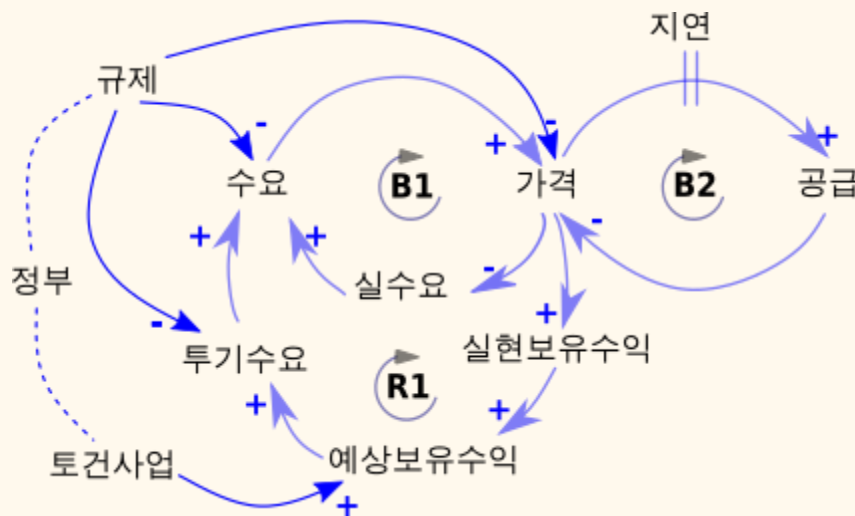
보편 증세를 하면 1%가 아닌 2~10%의 부자, 상위 10~30%의 계층이 매물을 내놓게 된다. 부동산 가격이 하락이 대세가 되면 상위 1%도 팔지 않을 수 없다.

8. 토지 보유세의 장점

약한 고리를 공격

실현보유수익은 다음과 같은 공식에 의해서 결정된다고 할 수 있다.

$$\text{실현보유수익} = \text{부동산 매도가격} - \text{매입가격} + \text{해당기간의 임대료 수입} - \text{보유세}^{12}$$



가격에서 실현보유수익으로 화살표가 넘어갈 때에는, 매도가격, 매입가격, 해당기간의 임대료 수입은 모두 확정된 상태가 된다. 여기에 보유세를 빼면 실현보유수익이 된다. 보유세를 늘리면 그만큼 더 줄어듦고 보유세를 줄이면 그만큼 덜 줄어든다. 더 이상 다른 요인이 영향을 끼치지 않는다. 그러므로 보유세는 실현보유수익을 목표만큼 줄일 수 있는 정책변수이다. 앞의 6절에서 다른 규제처럼 크기를 줄이기 위해서 규제를 실행하였는데 오히려 크기가 커진다는지 하는 일이 발생하지 않는다.

이것이 바로 약한 고리이다. 약한 고리를 끊어야 부동산 투기의 고리를 끊을 수 있다. 토지 보유세는 부동산 투기 고리 중 약한 고리를 건드리기 때문에 효과적이다.

¹² 이 식에서 매입가격에 대한 이자까지 빼면 순실현보유수익이 될 것이다.

규제는 투기의 원인을 없애지 않고, 증상만 치료하려고 하기 때문에 비효과적이다. 투기의 원인은 투기수익이다. 투기수익이 뻥뻥 보이는데 투기하지 말라고 하면 누가 말을 듣겠는가? 듣는 사람만 바보가 된다. 고양이가 생선을 못 먹게 하려면 생선을 치우는 것이 가장 효과적인 길이다. 강의 상류에서 홍수가 나면, 하류에서 독으로 막기 힘들다. 강의 상류에서 홍수가 생기지 않도록 관리하는 것이 훨씬 좋은 방법이다.

토건사업이 불러 일으킨 투기수요를 규제를 통해서 막는 것은 매우 힘들다. 정부가 진정으로 부동산 투기를 막으려고 한다면 토건사업의 규모를 절반 이하로 대폭 줄이는 것이 가장 효과적이다. 그래도 토건사업을 하고 싶으면 확실하게 실현보유수익을 줄이는 피드백 고리를 추가해야 한다.

균형가격을 한꺼번에 목표만큼 변동시킴

부동산 시장 가격이 20억 토지분 15억원인 경우.

이것이 균형가격에 근접한 상태라고 가정.

여기에 0.5% 과세하면 750만원

시중 이자율이 1%라고 가정하면 7500만원으로 자본화

가격 한꺼번에 7500만원 감소 2억2500만원으로 하락.

시장 가격이 하락하면 보유세액도 일부 감소, 다음 해에는 가격 다소 상승...진동하면서 균형가격을 찾아가게 됨.

거품이 있다면 거품이 꺼질 수 있지만, 이것은 균형을 회복하는 과정

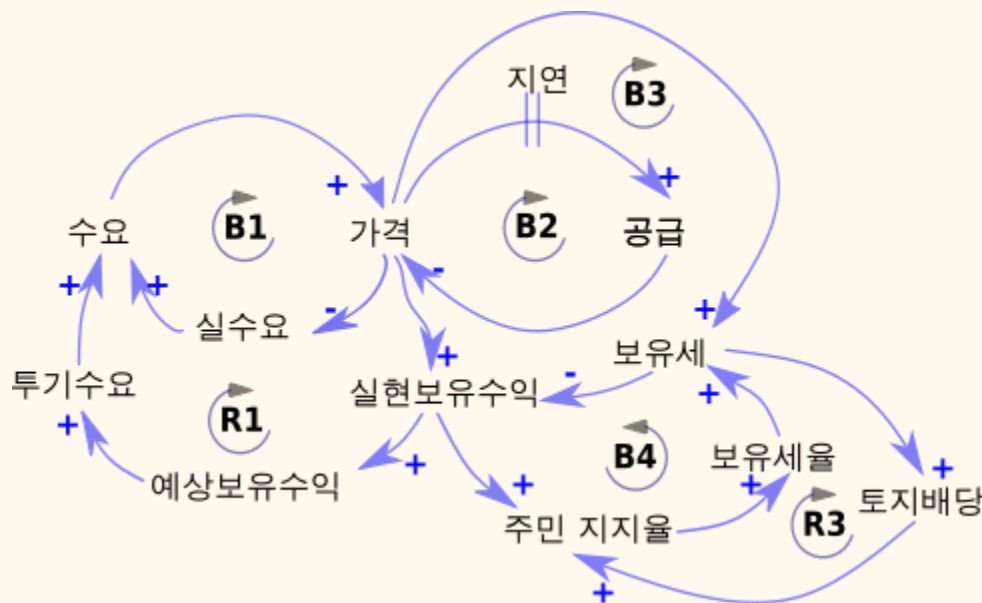
과도하게 하락하면 세율을 조금 낮추면 회복시킬 수 있음.

효율성 - 전가와 회피가 어렵다

국토보유세는 매년 납부해야 하고, 해외로 가지고 갈 수도 없으므로 회피 불가능하다.

국토보유세는 전가도 어렵다. 표준적인 경제학 이론에 따르면, 토지는 공급곡선이 수직선이어서 조세를 부과해도 가격이 상승하지 않는다.

국토보유세의 유일한 문제점은 정치적 저항이다. 전체 가구의 절반 이상이 토지를 소유하고 있으므로, 국토보유세만 투표에 붙이면 반대가 많을 것이다. 토지배당이 바로 이러한 정치적 저항을 누그러뜨릴 수 있는 수단이 된다. 토지배당과 국토보유세를 결합하면 90% 내지 95%의 가구가 순수혜 가구가 된다.(김윤상 외, 2018) 물론 5% 내지 10%의 저항도 만만한 것은 아니지만 1인1표 민주주의에서 충분히 극복 가능한 비율이라고 할 수 있다.



R3는 보유세 증가 → 토지배당 증가 → 주민지지율 증가 → 보유세율 증가 → 보유세 증가 → 토지 배당 증가로 이어지는 강화 고리

토지배당 → 주민지지율 효과는 실현보유수익 → 주민지지율 효과보다 훨씬 광범위하다. 따라서 토지보유세 + 토지배당은 보유세율을 높이고 보유세를 증가시키는 결과를 가져온다.

동일한 세율에 따라서 자동으로 세금이 오르니 자동안정장치

보완적 조치들

국토보유세는 이론적으로 전가가 불가능하지만, 임차인이 특별하게 열등한 처지에 있을 경우에는 일시적으로 전가가 가능하다. 예를 들어 아이가 고등학교에 다니고 있어서

전학을 가기 힘든 학부모라든지, 토지에 고정된 시설 투자를 해서 가게를 옮기면 손해를 보는 소상공인 같은 경우이다. 따라서 국토보유세의 전가를 막고, 저항의 명분을 줄이기 위하여 다음과 같은 조치들을 병행할 필요가 있다.

① 현금 소득이 없는 사람을 위하여 납부 유예 제도를 도입한다. 상속, 양도, 매매할 때 토지세를 한꺼번에 납부할 수 있도록 한다. 유예된 기간 적절한 이자율을 반영한다.

② 토지지분 납부도 가능하게 한다. 토지세가 0.5%일 때, 매년 0.5%씩 토지지분으로 납부하면, 200년을 더 살 수는 없으니까, 죽는 날까지 토지세를 전혀 내지 않고 지금 살던 대로 살면 된다. 구약성서에서 정한 기간(히년)보다 4배가 긴 기간이다.

③ 토지 소유자(주택 토지 포함)에게 환매수조건부 매도권을 부여한다. 일정한 규모 이하의 토지 소유자는 일정한 가격(예를 들면 공시시가의 70%)으로 정부에게 토지를 매도할 권한을 갖는다. 정부는 의무 매입한 주택을 공공 임대주택 등으로 활용한다. 시세가 좋아져서 부동산을 너무 싸게 매도했다고 판단되면 일정한 기간 이내에 정부로부터 매도가격에 다시 매수(환매수)할 수 있다. 해당 기간 물가상승률, 이자율, 임대료 등을 적절하게 고려한다.

④ 주택임대차보호법을 개정하여, 상가 및 주택 임대차기간을 늘리고, 자녀가 초중등학교에 다니고 있는 경우 학교를 졸업할 때까지, 가게에 투자를 했을 경우 투자금을 회수할 수 있는 기간까지 계약갱신 요구할 수 있는 권리를 보장하도록 한다.

⑤ 토지의 공시지가는 부동산 가격에서 건물 잔존가치를 뺀 값으로 일률적으로 정한다. 부동산 가격은 일정 기간 인근의 가장 유사한 부동산의 거래가격 또는 임대료를 가격으로 환산한 값의 가중평균가격(거래 일자가 가까울수록 가중치가 증가)으로 한다.

⑥ 상업용지와 주택지의 공시지가의 시가 반영 비율에 차이가 많이 날 수 있다. 이 경우에는 반영 비율이 낮은 토지 소유자의 세 부담이 급격하게 증가하지 않도록 증가분 충분한 기간을 갖고 단계적으로 증가시키는 것이 바람직할 것이다.

부동산 거품 붕괴의 격발 장치가 되면

거품은 어차피 붕괴해야 할 것.

과도하게 하락하면 보유세율을 적절하게 하락

경제 혁신

부동산 불로소득은 혁신의 유인을 떨어뜨릴 수 있다. 초등학생의 장래 희망이 부동산 임대업자인 나라에서 혁신을 기대하기 힘들 것이다. 정부가 할 수 있는 가장 좋은 혁신 정책은 혁신을 하지 않고서 돈을 버는 길을 없애는 것이다. 현대 자동차의 최근의 위기는 몇 년 전 10조원을 부동산에 투자한 것과 무관하지 않다. 그 돈으로 전기차나 자율차 개발에 투자하였다면 앞날이 훨씬 밝았을 것이다. 국토보유세와 토지배당은 국토균형발전이라는 경제적 목표를 달성하는 수단이 될 수 있다. 국토보유세는 누진적으로 부과할 경우는 물론이고, 비례세로 부과하더라도 지역불균형 시정효과가 있다. 전국의 토지 가격을 동일한 비율로 떨어뜨리므로, 비싼 토지일수록 하락 폭이 커진다. 특정한 곳에 SOC 투자가 이루어져 땅값이 오르더라도 상승분의 일부는 전 국민이 나누어 가지게 된다.

앞으로 인구감소로 압축도시가 불가피해질 것이다.(마강래, 2017) 토보유세와 토지배당은 압축도시 건설에도 도움을 줄 수 있다. 도시 중심부의 용적률을 높이고 도시 외곽의 주택을 공원으로 만들거나 자연으로 되돌릴 때 도시 중심부의 땅값 상승분을 시민 전체에게 골고루 나눈다면 압축으로 인한 갈등을 상당히 줄일 수 있을 것이다.¹³

토지보유세와 토지배당은 공정경제 이외에도 혁신경제라는 경제적 목표를 달성하는 수단이 될 수도 있다. 우리나라 창업의 가장 큰 애로사항 중의 하나는 세계에서 가장 비싼 부동산 가격이다. 위치가 좋은 곳에 창업을 해야 인재와 고객을 모을 수 있는데, 위치가

¹³ 도시 외곽에 자연 환원 대상 지구를 정하고, 도심 토지 소유자가 환원 대상 지구 내 주택을 매입한 만큼 용적률을 올려주고, 환원 대상 지구 내 주택 판매자에게 입주권을 제공하고, 도심 토지가격 상승분의 일부를 토지세로 환수해서 시민들 사이에 나누는 것이 재정 투입을 최소화하면서 압축 도시를 만드는 방법이다.

좋은 곳은 너무 비싸서 창업하기 힘들다. 미국의 창업이 활발한 것은 차고에서 창업할 수 있기 때문이라는 말이 있다.¹⁴

10. 토지보유세- 토지배당의 재분배 효과¹⁵

본 연구가 제안하는 '기본소득형 국토보유세'를 디자인하기 전에 지금까지 국토보유세라는 이름으로 제출된 연구들을 검토해보자. 최초의 국토보유세 제안자는 경북대 행정학과 김윤상(2009) 명예교수다. 그는 2009년에 자신의 저서 『지공주의: 새로운 토지 패러다임』에서 토지투기를 완전히 차단하는 하나의 대안으로 모든 토지의 지대(land rent)에서 현재 지가의 이자를 공제한 부분, '이자 공제형 지대세'를 제안하면서 이를 국토보유세로 명명했다. 김윤상이 제안한 국토보유세의 과세표준은 <지대 - 현재 지가의 이자>이며 세율은 100%이고 비례세이다. 그러나 김윤상의 방안은 기본소득과 연계되지는 않았다.

두 번째는 남기엽·전강수·강남훈·이진수(2017)가 제안한 국토보유세다. 이 방안은 구체적인 과세구간과 세율을 확정해서 제시했고, 2017년 기준으로 국토보유세 징수액을 15.5조 원을 추산했다. 그리고 이 제안은 김윤상(2009)과 달리 모든 국민에게 연 30만 원씩 지급하는 기본소득과 연계시켰다. 즉, '기본소득형'을 붙인 국토보유세인 것이다.

세 번째는 전강수·강남훈(2017)이 제안한 것인데, 이것은 민간토지에 0.6%의 비례세율을 적용해서 31조 원을 징수하고, 환경세, 시민세, 기존예산 대체와 합쳐서 185조 원을 기본소득의 재원으로 활용한다는 방안이다. 이것은 국토보유세가 아니라 '토지세'라는 이름으로 제안했지만, 성격은 기본소득형 국토보유세라고 할 수 있다. 특이한

¹⁴ 차고에서 창업한 미국 기업들의 예를 들면, 구글(Google), HP(휴렛 팩커드), 나이키(Nike), 디즈니 (Disney), 스포츠 카를 만드는 로터스(Lotus), 마이크로소프트(Microsoft), 바비 인형으로 유명한 마텔(Mattel), 아마존(Amazon), 애플(Apple), 할리데이비슨(Harley-Davidson) 등이 있다. 페이스북 (Facebook)은 기숙사 방에서 창업했다고 보아야 하지 않을까.

¹⁵ 재분배 효과는 남기엽 박사와 함께 작업한 결과임.

것은 전강수·강남훈(2017)이 제시한 토지세의 과표는 공시가격이 아니라 한국은행이 제공한 시가로 했다는 점이다.

이처럼 국토보유세는 민간이 보유한 토지, 다시 말해서 ‘국토’ 전체에 부과한다는 의미에서 사용하고 있으며 과표나 과세체계는 다르게 설계되어 제시되어왔다.

본 연구가 제안하는 국토보유세는 기존 연구와 달리 과표는 공시지가, 세율은 0.8%의 비례세, 용도별 차등 과세와 비과세 감면은 폐지, 징수액 전액을 전 국민에게 지급하는 것을 골자로 하는데, 이것을 국세인 종합부동산세와 비교하면 다음 <표 14>로 정리할 수 있다.

	종합부동산세	국토보유세
과세대상	토지+건물	토지
지방세/국세	국세	국세
용도별 차등 과세	주택, 별도합산 토지, 종합합산 토지로 용도 구분 차등 과세	용도별 차등 과세 폐지
과세표준	공시가격×공정시장가액비율	공시지가
인별합산	인별 합산	인별 합산
과표 및 세율	용도별로 과표 및 세율 상이	0.8%
비과세·감면	있음	폐지
특이사항		전액 기본소득으로 지급(매년 60만 원)

그렇다면 좀 더 자세하게 기본소득형 국토보유세를 살펴보도록 하자. <표 15>에서 보는 것처럼 먼저 국토보유세가 無토지세대인 38.7%세대는 국토보유세와 관계가 없다는

것을 인식할 필요가 있다. 국토보유세를 부담하는 세대비율은 61.3%이다. 국토보유세 징수액은 민간토지 전체에 0.8%의 비례세율을 적용하면 31.2조 원을 징수할 수 있고(2018년), 이것을 국민 전체에게 나누면 매년 60만 원의 기본소득을 지급할 수 있게 된다. 그리고 대한민국 평균 세대에게 지급한다고 하면 세대당 매년 156만 원의 기본소득을 지급할 수 있게 된다.

<표 15> 기본소득형 국토보유세 기본 통계(2018년) 단위 : 10억 원, %

구분		수치	비고
인구 및 세대 통계	총세대	22,042,947	
	有토지세대	13,513,679	
	토지소유세대 비율	61.3%	= 有토지세대/총세대
	2018년 총인구	51,606,633	
	평균세대원	2.6명	= 총인구/총세대
토지가격 통계	공시지가	3,907,167.6	
	시가	6,167,230.1	
	공시지가의 시가반영률	63.4%	= 공시지가/시가
세율 및 세액	법정세율	0.8%	시가 대비 0.5%
	국토보유세 징수액	31,257.3	= 공시지가×법정세율
기본소득	1인당 지급액	60만 원	= 국토보유세징수액/인구
	평균세대당 기본소득 지급액	156만 원	= 60×2.6

3) 100분위 세대별 수혜액 추정

<표 16> 토지소유세대분위별 기본소득의 순수혜(순부담)액 계산 단위 : 천원

소유분위	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
순수혜	730	565	696	754	803	890	950	1,002	1,048	1,102
소유분위	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
순수혜	1,134	1,145	1,148	1,167	1,182	1,192	1,212	1,210	1,220	1,226
소유분위	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
순수혜	1,212	1,229	1,228	1,217	1,213	1,219	1,215	1,216	1,203	1,206
소유분위	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40
순수혜	1,198	1,179	1,188	1,172	1,164	1,157	1,162	1,143	1,120	1,130
소유분위	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50
순수혜	1,098	1,096	1,079	1,059	1,051	1,038	1,023	1,011	972	974
소유분위	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
순수혜	957	946	918	910	870	858	839	817	805	767
소유분위	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
순수혜	736	703	681	658	606	582	547	513	463	428
소유분위	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80
순수혜	381	336	274	221	160	90	16	-59	-129	-220
소유분위	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
순수혜	-318	-415	-524	-660	-795	-955	-1,132	-1,330	-1,554	-1,814
소유분위	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
순수혜	-2,093	-2,443	-2,887	-3,422	-4,090	-4,980	-6,239	-8,221	-12,051	-36,445

그렇다면 세대별로 부담과 수혜의 실상을 검토해보도록 하자. 다행히 통계청이 올해부터 면적과 가액기준별로 100분위 통계를 제공하고 있는데, 그 통계에는 모든 분위의 평균세대원과 소유한 토지의 평균가액도 포함되어 있다. 이를 기초로 0.8%의 비례세율을 적용하고 부담액과 수혜액을 고려한 순수혜(수혜액-부담액)와 순부담세대를 계산한 결과가 아래 <표 16>이다.

<표 16>에서 보듯이 토지를 소유하고 있지 않은 850만 세대는 부담은 없고 평균적으로 156만 원의 순수혜 세대가 된다. 순부담 세대는 78~100분위 세대이고 전체세대에서 차지하는 비중은 14.1%세대이다. 즉 전체세대의 85.9%세대는 순수혜 세대라는 것이다.

이를 좀 더 자세히 살펴보자. 흥미로운 점은 1~7분위 세대는 평균 순수혜액이 100만 원 미만인데 반해 8~48세대는 평균세대의 순수혜액이 100만 원을 넘고, 다시 49~77세대까지는 순수혜액이 100만 원 이하가 되는데, 이는 세대원과 소유한 토지의 평균가액의 비율이 다르기 때문이다.

그렇다면 순부담 세대만 따로 분리해서 살펴보자. <표 17>에서 보는 것처럼 순부담이 100만 원이 안 되는 세대는 78~86세대, 즉 전체세대에서 5.5% 세대이고, 순부담 100만 원이 넘는 세대는 87~100세대, 즉 8.6%세대가 된다.

<표 17> 순수혜/순부담 세대 비율

구분		비율	
순수혜 세대	150만 원 이상 순수혜 세대	38.7%	85.9%
	100~150만 원 순수혜 세대	25.1%	
	50~100만 원 순수혜 세대	16.6%	
	0~50만 원 순수혜 세대	5.5%	
순부담 세대	50만 원 미만 순부담 세대	3.1%	14.1%
	50~100만 원 순부담 세대	2.5%	
	100만 원 이상 순부담 세대	8.6%	

그렇다면 대한민국의 일반 세대의 평균 형태인 세대원이 4인인 1주택의 경우 주택가격에 따라서 순수혜 혹은 순부담이 어떻게 되는지 살펴보자.

1억 원의 주택을 소유한 경우에는 208만 원의 순수혜액이, 5억원 상당의 주택소유세대는 78만 원의 순수혜액이 10억 원 상당의 주택소유세대에게는 85만 원의 순부담이 발생하는 것으로 나온다. 결론적으로 <표 18>에서 보듯이 순수혜액이 0인 세대의 주택가격은 7억 4천만 원이고, 그 이상의 주택을 소유한 1주택 세대의 경우에는 순부담이 되지만, 그 이하는 순수혜 가구가 된다. 물론 세대원이 많으면 기준은 더 올라간다.

<표 18> 주택가액별 순수혜(순부담) 예시(4인 가족 1주택 기준) 단위: 천원

시가	1억 원	3억 원	5억 원	7억 원	8억 원	10억 원	15억 원	20억 원	30억 원
수혜액1)	2,400	2,400	2,400	2,400	2,400	2,400	2,400	2,400	2,400
부담액2)	328	983	1,638	2,294	2,621	3,277	4,915	6,553	9,830
순수혜	2,072	1,417	762	106	-221	-877	-2,515	-4,153	-7,430

주 1) : 60만 원×4

주 2) : 부담액은 <주택가액×0.646*×0.634**×0.008***>를 통해서 구했음

* 한국은행 통계에 따르면 주택 가액에서 토지 가액이 차지하는 비중이 64.6%임

** 공시지가의 시가반영률이 63.4%임

*** 비례세율이 0.8%임.

이렇게 국토보유세 세액을 기본소득으로 지급하면 제도 도입의 수혜자는 자신이 누리는 혜택이 바로 그 세금 때문임을 직접 인식하게 된다. 비례세이기 때문에 수혜액(혹은 부담액)이 얼마인지도 바로 계산할 수 있다. 이렇게 설계하면 국민 86%의 세대가 기본소득형 국토보유세를 지지하게 될 것이고, 이것은 순부담 세대의 조세저항을 극복하는데 상당한 역할을 할 것이다. 종합부동산세가 강남 등 일부 지역에 밀집한 소수 부동산 부자들의 조세저항을 견디지 못하고 후퇴한 까닭은 그 세금의 수혜자들이 무엇으로 혜택을 누리는지 알 수 없었기 때문이기도 하다(남기엽·전강수·강남훈·이진수 2017, 132). 이처럼 기본소득형 국토보유세는 종합부동산세보다 성공 가능성이 높고, 한번 실행되면 적극적 지지층이 생기기 때문에 되돌리기가 매우 어려우며, 오히려 보유세를 더 강화해서 기본소득액을 높이자는 쪽으로 발전할 가능성이 높다.

4) 사회경제적 효과

기본소득형 국토보유세를 실시하면 다음과 같은 사회경제적 효과가 예상된다. 첫째는 토지 때문에 발생하는 불평등이 줄어든다. 무엇보다 지가가 안정되고 투기목적으로 소유하고 있던 토지가 시장에 나오면서 실수요자 중심으로 토지소유가 재편되고

결과적으로 토지 소유 불평등도가 줄어든다. 그리고 매매차익과 임대소득이 줄어들기 때문에 토지 불로소득이 초래한 소득불평등도 크게 완화된다.

두 번째로 지가 안정과 소득분배 개선으로 경제가 활성화된다. 경제에 큰 부담이었던 지가가 안정되면 지가에 짓눌렸던 생산의 용수철이 튀어 오르게 된다. 그뿐 아니라 소득분배가 개선되고 기본소득이 지급되면 하위계층의 소득이 크게 늘어 내수, 즉 소비가 지금보다 훨씬 늘어나게 될 것이다.

세 번째로, 각 경제주체의 지대추구행위인 토지투기행위가 줄어든다. 법인도 불필요한 토지를 소유할 유인이 크게 줄고, 개인도 투기목적으로 주택을 소유할 이유가 줄어든다. 이를 통해 중소기업과 신규기업의 기업활동은 수월해지고 전 국민이 주거권을 누릴 가능성이 높아진다.

네 번째로 토지의 효율적 사용을 촉진된다. 도시 내에 저사용(under-use)되거나 방치되는 토지의 소유자는 국토보유세 자체를 비용으로 인식하기 때문에 효율적으로 이용하거나 효율적 이용자에게 소유권이 이전된다.

다섯 번째로 재벌기업의 토지투기를 억제하여 재벌개혁에 도움이 된다. 재벌이 누릴 토지 불로소득이 감소하고 재벌기업이 토지투기보다는 생산적 투자에 집중하게 될 것이다.

마지막으로 국토보유세를 기본소득과 연계시키게 되면 대한민국의 모든 국민은 대한민국 국토의 실질적 주인의 지위를 갖게 된다. 기본소득형 국토보유세는 마치 주식회사의 주주가 회사의 주인으로서 권리를 누리고 배당을 갖는 것 같은 효과를 발휘할 것이다(남기업·전강수·강남훈·이진수 2017, 131).